

T.C
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ



**YEREL YÖNETİMLERDE NORM KADRO
UYGULAMASI-TAŞERONLAŞMA VE ETKİLERİ**

SERAP TEZSEZER

TEZ DANIŞMANI
YRD.DOÇ.DR.AYHAN GENÇLER

EDİRNE, 2010

Tezin Adı: Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Uygulaması-Taşeronlaşma Ve Etkileri

Hazırlayan: Serap TEZSEZER

ÖZET

Küreselleşme, ulusal ekonomiye dayalı bir düzenden, çokuluslu şirketlerin ve uluslararası örgütlerin egemenlik kurduğu bir düzene geçişi ifade etmektedir. Küreselleşme devletin ekonomik yaşamdan çekilmesini öngören bir anlayıştır. Devletin sosyal niteliğinin zayıfladığı ve toplumsal uzlaşıdan uzaklaştığı neoliberal süreçte, devlet-vatandaş ilişkileri değişmiştir.

Özelleştirme uygulamalarının salt merkezde değil, yerel yönetimler de de uygulandığı görülmektedir. Yerel yönetimler maliyeti azaltma ve kaynak yetersizliği gibi gerekçelerle hizmet özelleştirmesi yöntemlerini uygulamaktadırlar. Devlet yasal düzenleme ve uygulamalarla özelleştirmeyi zorunlu kılar hale getirmiştir. Yerel yönetimler hizmet sunmaktan çok hizmetin sunulmasına aracılık eden kamu kurumları olmuşlardır.

Yerel yönetimlerde taşeronlaşma uygulamalarının etkinliği, hem belediye işçilerini hem de çalışma koşulları ve sosyal haklar açısından taşeron firmada çalışan işçileri etkilemiştir. 2006 yılı itibariyle Bakanlar Kurulu kararıyla ortaya konan “Norm Kadro Uygulaması” ile kamu örgütlerinde kamu hizmetine bakış ve çalışma ilişkileri değişim göstermiştir. Bu uygulama ile taşeronlaşma zorunlu hale gelmiş, işçi bu yeni yapı içerisinde sendikasılaşma, sosyal haklar, ücret, çalışma koşulları açısından sorunlarla karşılaşmaktadır.

Anahtar sözcükler: Özelleştirme, taşeronlaşma, yerel hizmet, Norm Kadro Uygulaması

Name of Thesis: Norm Staffing Application in Municipal Administration-Sub-Contracting and Effects

Prepared by: Serap TEZSEZER

ABSTRACT

Globalization signifies the transformation from a system based on national economy to one that is dominated by multi-national companies and international organizations. Globalization is an understanding based on the withdrawal of the state from economic life. In the neo-liberal process that the social quality of the state weakens and it is distanced from societal accord, the state-citizen relations are altered.

It can be witnessed that privatization efforts are not only limited to the central administration but also spread to the local administrations. Local administrations implement service privatization methods asserting reasons such as cost reduction and resource scarcity. State has almost rendered privatization a mandatory process through legal arrangements and applications. The local administrations, rather than being entities providing services, have become public institutions acting as intermediaries in offering of services.

The effective utilization of sub-contracting firms by local administrations has had an impact, both in terms of working conditions and social rights, on both the municipality workers, as well as the workers employed by sub-contracting firms. The “Norm Staffing Application” that has been established under a Cabinet decision as of the year 2006, the work relations at public institutions as well as the way public services are viewed have been changed. With this application, sub-contracting has become mandatory, exposing the workers to problems related to de-unionization, social rights, wages, and working conditions.

Key words: Privatization, Sub-contracting, local services, Norm Staffing Application

TEŞEKKÜR

Tez çalışmamda ve yüksek lisans sürecinde benden bilgi ve yardımlarını esirgemeyen değerli hocam Sayın Yrd. Doç. Dr. Ayhan GENÇLER'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Bilgi ve deneyimlerinden yararlandığım değerli hocalarım Sayın Yrd. Doç. Dr. Aytül ÇOLAK'a ve Yrd. Doç. Dr. Engin SANAL'a teşekkürü bir borç bilirim.

Tez çalışması boyunca bana verdiği manevi destek, göstermiş olduğu sabır ve anlayıştan dolayı değerli eşim M. Haluk TEZSEZER'e, sevgili çocuklarım Uygur ve Ulus'a tüm kalbimle teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
TEŞEKKÜR	iii
İÇİNDEKİLER	iv
GİRİŞ	1
YEREL YÖNETİMLERDE.....	3
NORM KADRO UYGULAMASI-TAŞERONLAŞMA VE ETKİLERİ	3
A-PROBLEM	3
B-AMAÇ	4
C-SINIRLAMALAR.....	4
D – TANIMLAR.....	5
E- KISALTMALAR.....	5
ARAŞTIRMA YÖNTEMİ.....	6
A – ARAŞTIRMA MODELİ.....	7
B – VERİLER VE TOPLANMASI	7
C – VERİLERİN ÇÖZÜMÜ VE YORUMLANMASI.....	7
NEOLİBERAL POLİTİKALAR, ÖZELLEŞTİRME.....	8
1.1 Küreselleşme ve Neoliberalizm	8
1.2 Dünyada Neoliberal Politikaların Yerele Etkileri:	15
KAMU HİZMETİ VE YEREL HİZMET KAVRAMLARI	18
2.1 Kamu Hizmeti ve Gelişimi :	18
2.1.1 Kamu Hizmetinde Etkinliği Azaltan Faktörler:	20
2.2 Yerel Hizmet :.....	21
2.2.1 Belediye Hizmetleri Yasal Boyutu:	22
2.2.2.Belediye Hizmetlerinin Sunumu ve Özelleştirme:.....	28
2.2.3 Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Önemli Konular:.....	30
2.2.4 Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinden Doğan Sorunlar:	32
ÖZELLEŞTİRME	34
3.1 ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI.....	34
3.1.1Özelleştirmenin Genel Tanımı :.....	34
3.2 Özelleştirmenin Tarihi:	38
3.2.1Ekonomik Amaçlar	41
3.2.2 Mali Amaç.....	42

3.2.3 Toplumsal Amaç	42
3.2.4 Siyasi Amaçlar	42
3.3 Özelleştirme Yöntemleri:.....	43
3.3.1. Satış Yöntemi:	44
3.3.2 Finansal Kiralama Yöntemi:.....	44
3.3.3. Yönetim Devri Yöntemi:.....	45
3.3.4. İhale Yöntemi:	45
3.3.5. İmtiyaz Devri Yöntemi:	46
3.3.6. Ortak Girişim Yöntemi:	46
3.3.7 Yasal ve Kurumsal Serbestleşme Yöntemi:	47
NORM KADRO UYGULAMASI VE YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİ	48
4.1 Mahalli İdarelerde Norm Kadro Uygulamasına Bakış:	48
4.1.1 Norm Kadro Düzeni ve Özellikleri:.....	49
4.1.2 Norm Kadronun Yerel Yönetimlere Getirdikleri:	51
TAŞERONLAŞMA	63
5.1. Genel Olarak Taşeronlaşma.....	63
5.2. Belediye Hizmetlerinde Taşeronlaşma (İş Yasasına göre)	65
5.3 Taşeronlaşma ve Çalışma İlişkileri Açısından Olumsuz Yönleri:	67
5.3.1 Çalışanların İş Güvencesi:.....	67
5.3.2 Sendikalaşma Oranı:	68
5.3.3 Ücretler ve Çalışma Koşulları:	70
5.3.4 İşçi Sağlığı ve Güvenliği:	71
DÜNYADA ve TÜRKİYE’DE HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİ ÖRNEKLERİ.....	74
6.1 Almanya’da Hizmet Özelleştirmesi:.....	74
6.2 Fransa’da Hizmet Özelleştirmesi:	75
6.3 İzmir Büyükşehir Belediyesi Hizmet Özelleştirmesi:	77
6.4 Amerika Birleşik Devletleri’nde Hizmet Özelleştirmesi:	81
6.5 Babaeski Belediyesi Örneği	85
SONUÇ.....	94
KAYNAKLAR	97
İNTERNET KAYNAKLARI	102

GİRİŞ

80’li yıllar itibariyle başta ABD ve Avrupa ülkelerinde egemen olan neoliberal politikalar hızla yaygınlaşmıştır. Küreselleşme diye tanımlanan bu ekonomik düzen; ulusal ekonomiye dayalı bir düzenden, çokuluslu şirketlerin ve uluslararası örgütlerin egemenlik kurduğu bir düzene geçişi ifade etmektedir. Bu nedenle küreselleşme devletin ekonomik yaşamdan çekilmesini öngören bir süreçtir, denilebilir. Devletin sosyal niteliğinin zayıfladığı ve toplumsal uzlaşıdan uzaklaştığı bu süreç, devlet-vatandaş ilişkilerini dönüştürmüştür.

Neoliberal politikaların dayattığı bu düzenin, çalışma hayatını da etkisi altına aldığı bilinmektedir. Özelleştirme uygulamaları ile, pazarın özgürlüğü, devletin küçülmesi ve rekabetin artması öngörülmüştür. Ancak ,zaten ezilen ve vasıfsız diye adlandırılan kesim, rekabet ortamının acımasızlığına terk edilmiştir. İşsizliğin arttığı, sendikalaşma oranının düştüğü, ücretlerin ve sosyal hakların çalışanın aleyhine azalış gösterdiği bir ortamda sosyal çözümlerin yaşanması kaçınılmazdır.

Özelleştirme uygulamaları devletin ekonomik etkinliklerini özel sektöre devretmesi hedefiyle başlamış ancak merkezin de yerelin de sosyal refah hizmetlerini de kapsayacak boyutta genişlemiştir. Bu anlamda taşeronlaşma, özelleştirme politikalarının bir uzantısı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerde taşeronlaşma uygulamalarının etkinliği, hem belediye işçilerini hem de çalışma koşulları ve sosyal haklar açısından taşeron firmada çalışan işçileri etkilemiştir.

Yerel yönetimlerde istihdam ve çalışma düzeni özellikle “Norm Kadro Uygulaması” adı verilen düzenleme ile değişikliğe uğramıştır. “Norm Kadro Uygulaması” istihdam ve çalışma düzeni açısından neoliberal bir yaklaşımdır. Norm kadro uygulaması belediye örgütlenmesini, belediye hizmetlerini ve belediye-halk ilişkilerini kapsamlı biçimde değiştirmiştir. Uygulamamanın yerel yönetimlerde taşeronlaşmayı adeta zorunlu kıldığı söylenebilir.

Bu çalışmada neoliberal politikalar, zelleştirme den başlayan kamu ve yerel hizmeti tanımlanmış devamında hizmet özelleştirmesine değinilmiştir.çalışmanın ana konusu yerel yönetimlerde zelleştirme,taşeronlaşma uygulamaları ve bunların çalışma yaşamına etkileridir.Son bölümde ise yerel yönetimlerde hizmet uygulamalarına çeşitli örnekler sunulmuş, Babaeski Belediyesi ile ilgili bazı verilerden yola çıkarak hizmet özelleştirmesine değinilmiştir.

YEREL YÖNETİMLERDE

NORM KADRO UYGULAMASI-TAŞERONLAŞMA VE ETKİLERİ

A-PROBLEM

Özelleştirme uygulamaları devletin ekonomik etkinliklerini özel sektöre devretmesi hedefiyle başlamış ancak merkezin de yerelin de sosyal refah hizmetlerini de kapsayacak boyutta genişlemiştir. Bu anlamda taşeronlaşma, özelleştirme politikalarının bir uzantısı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerde taşeronlaşma uygulamalarının etkinliği, hem belediye işçilerini hem de çalışma koşulları ve sosyal haklar açısından taşeron firmada çalışan işçileri etkilemiştir.

Yerel yönetimlerde istihdam ve çalışma düzeni özellikle “Norm Kadro Uygulaması” adı verilen düzenleme ile değişikliğe uğramıştır. “Norm Kadro Uygulaması” istihdam ve çalışma düzeni açısından neoliberal bir yaklaşımdır. Norm kadro uygulaması belediye örgütlenmesini, belediye hizmetlerini ve belediye-halk ilişkilerini kapsamlı biçimde değiştirmiştir. Uygulamamanın yerel yönetimlerde taşeronlaşmayı adeta zorunlu kıldığı söylenebilir.

Norm kadro ile ilgili yapılan düzenlemelerde amacın, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu alana ilişkin bugüne kadar olan uygulamalara bakıldığında, bu çalışmaların mevcut istihdamı daraltıcı bir nitelik taşıdığı gözlemlenmektedir. Norm kadro uygulamasıyla belediyelerde değişen istihdam yapısı ve hizmet sunumu anlayışıyla yerel yönetimlerin bir piyasa gücü olması amaçlanmıştır. Merkezin müdahalesiyle şekillenebilecek belediye yönetimine, kar amacı güden bir işletme anlayışı

dayatılmaktadır. Taşeronlaşmayı esas alan bu düzenlemelerle sosyal amaçlar göz ardı edilmektedir.

Ancak taşeronlaşmanın belediye hizmetlerinde etkinlik ,çeşitlilik ve kalite yarattığı savunulmakla birlikte yerel yönetimin daha az girdi ile daha çok hizmet sunabilme olanağı elde ettiği belirtilmektedir. Bu yaklaşımlar değerlendirilecektir.

B-AMAÇ

Neoliberal politikalar, küreselleşme süreci ile özelleştirme uygulamaları genel olarak incelenip yerel yönetimlerde norm kadro uygulamasının yarattığı hizmet özelleştirmesi ve sonuçları ele alınmıştır. Belediyelerin bundan sonraki hizmetlerinin niteliği, taşeronlaşmanın belediye çalışanları ve istihdam üzerindeki etkileri incelenmiştir. Uygulamanın avantaj ve dezavantajları ortaya konmuştur.

C-SINIRLAMALAR

Çalışmamızın 1.bölümünde dünyada küreselleşme süreci ve neoliberal politikalar ele alınacaktır. Bu sürecin getirdiği özelleştirme ile Türkiye'ye yansımaları irdelenecektir.

2.bölümde ise, norm kadro uygulamasına genel bir bakıştan sonra, bu uygulamanın belediyeler üzerindeki etkilerinden bahsedilecektir. Bu etki daha çok çalışma ilişkileri bakımından araştırmanın odağını oluşturur.

Araştırmamızın 3. bölümünde, yerel yönetimler kavram ve içerik bakımından incelenecektir. Bunun yanı sıra, 1980 yılı sonrasında değişen dünya düzeniyle birlikte yerel yönetim anlayışının da uğradığı değişim de ele alınacaktır. Bu değişim hizmet özelleştirmesi yönünden değerlendirilecektir.

4.bölümde ise son yıllarda karşılaştığımız bir kavram olan taşeronlaşma, irdelenecektir. Özellikle ülkemizde norm kadro uygulamasıyla belediye hizmetlerinin

taşıeronlaştırılması da ayrıntılı olarak irdelenecektir.Özellikle işgücü üzerinde yarattığı etkiler ele alınacaktır.

Son bölümde bir belediye örneği ele alınacak, özelleşen bir hizmete bağlı olarak ortaya çıkan veriler ile ilgili bulguların tespiti yapılacak ve konu çerçevesinde değerlendirilecektir.

D – TANIMLAR

Araştırma sonucunda ortaya çıkan ana tema ve bulgular tespit edilecek ve tanımlar ile kavramlar araştırmanın içerisinde alana uygun terimlerle açıklanacaktır.

E-ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Belediye Örgütü ile Özel Şirketlerin İşgücü ve İstihdam Açısından Karşılaştırılması

Şekil 2: Babaeski Belediyesi Yıllara göre Personel Dağılımı

Şekil 3 : Babaeski Belediyesi 2004 yılı bütçe içerisinde giderlerin payları

Şekil 4: Babaeski Belediyesi 2005 yılı bütçe içerisinde giderlerin payları

Şekil 5 : Babaeski Belediyesi 2006 yılı bütçe içerisinde giderlerin payları

Şekil 7: Babaeski Belediyesi yıllara göre yatırım giderleri

F– KISALTMALAR

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AB : Avrupa Birliği

ILO : International Labour Organisation (Uluslararası Çalışma Örgütü)

NPM : New Public Management(Yeni Kamu Yönetimi)

TODAİE : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

İZBELKOM : İzmir Büyükşehir Belediyesi Çevre Korunması İyileştirilmesi ve Proje Hizmetleri Ticaret ve Sanayi Anonim Şirketi

İZBETON : İzmir Büyükşehir Belediyesi Beton ve Asfalt Tesisleri Ticaret ve Sanayi Anonim Şirketi

İZFAŞ : İzmir Fuarcılık Hizmetleri Kültür ve Sanayi İşleri Ticaret A.Ş

İZBAK : İzmir Büyükşehir Belediyesi Bakım-Onarım Makine Sanayi ve Ticaret A.Ş

İZULAŞ : İzmir Ulaşım Hizmetleri ve Makine Sanayi A.Ş

TANSAŞ : İzmir Büyükşehir Belediyesi İç ve Dış Ticaret A.Ş

İZBAŞ : İzmir Belediyeleri Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş

KENT A.Ş : Karşıyaka Özel Eğitim, Kültür, Sanat Etkinlikleri Sanayi ve Ticaret A.Ş

BORMAR : Bornova Temel Tüketim Maddeleri Ticaret Limited Şirketi

ARİZKO : Arap İzmir Belediyesi Turistik Yatırımlar A.Ş

KONBEL : İzmir Konak Belediyesi İnşaat-Temizlik Tanıtım ve Turizm Ticaret Limited Şirketi

ESHOT : İzmir Büyükşehir Belediyesi Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs İşletmesi

TÜSİAD : Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

IMF : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)

GATT : General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)

ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

A – ARAŞTIRMA MODELİ

Araştırmanın temelini ana kaynakların taranmasına dayanmaktadır. Araştırmada öncelikle önceden elde edilen veriler ile ilgili ana tema ve bulgular tespit edilecek, buradan hareketle siyasal ve sosyal çıkarımlarda bulunulacak ve elde edilen bu çıkarımlar eleştirel ve analitik bir çerçeveye oturtulacaktır.

B – VERİLER VE TOPLANMASI

Materyal olarak, konu üzerine literatürdeki bilimsel içerikli kitap ve makaleler, çeşitli kuruluşların yayınları, internet siteleri ve arşivlerinden çeşitli kuruluşların ve belediyelerin çalışma raporlarından yararlanılacaktır.

C – VERİLERİN ÇÖZÜMÜ VE YORUMLANMASI

Literatür taramasından sonra elde edilen veriler eleştirel ve analitik bir yaklaşımla ele alınacak ve soruna ilişkin saptamalarımızın doğrulanıp doğrulanmadığı araştırılacaktır. Bu çerçevede örnek uygulamalarla birlikte eleştirel bir gözle incelenecektir.

1.BÖLÜM

NEOLİBERAL POLİTİKALAR, ÖZELLEŞTİRME

1.1 Küreselleşme ve Neoliberalizm

Küreselleşme kavramı, Rönesans'taki coğrafi keşiflerle başladı denilebilir.Yer kürenin her yanının tanınması ve her yanına ulaşılması ilk küreselleşme basamağıdır, diyebiliriz.Yeni keşifler, icatlarla Birinci Sanayi Devrimi küreselleşmenin ikinci basamağı ; son basamak ulaştırma ve haberleşmedeki yeni boyutlarla İkinci Sanayi Devrimi sermayenin küreselleşmesi olgusunu getirir.Ancak teknolojik yeniliklerle küreselleşmeyi açıklamak yeterli değildir.

İngiltere,17.yüzyıldan itibaren yaptığı fetihler ve insanların katıldığı coğrafi keşiflerle sömürgelerini arttırdı.Ve coğrafi alanını genişletti.Bu sayede elde ettiği ucuz işgücü, ucuz hammadde kaynaklarına ulaşmış oldu.18.yüzyıl sonunda sanayi devrimiyle de gücüne güç kattı.O dönemde İngiltere, serbest ticaretin ve malların serbestçe dolaşımını savunurken, daha zayıf olan ABD ve Almanya buna karşı çıktılar.Ancak İngiliz sterlini dünya parasıydı ve İngiltere güçlüydü.¹

İkinci Sanayi Devrimiyle(19.yy ın son çeyreği)ortaya çıkan bilimsel keşifler ve bunların sanayiye uygulanmasında artık İngiltere dışında ABD, Almanya, Fransa gibi ülkelerde başarılı oldu.Japonya'da yeni bir güç olarak yükselmeye başladı.Ancak yükselen bu dünya devletleri arasındaki egemenlik kurma yarışı, dünya savaşlarının patlak vermesine neden oldu(1914-1945).Büyük Depresyon Dönemi olarak anılan bu dönem, faşist, komünist devlet yapılarını ve müdahaleci bir ekonomi, sosyal devlet anlayışı ve işçi haklarını ortaya çıkardı.²

¹Gülten Kazgan,(2005 İstanbul), “Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen”, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,s.7

² Kazgan,a.g.m.,s.10

İkinci Dünya Savaşı'ndan ABD en az zararı gördü.Silah sanayinde yaptığı ihracatlarla, büyüdü ve yeni teknolojik buluşlarını arttırdı.Savaş döneminde Avrupa'dan kaçan bilim adamları (Einstein, Oppenheimer, Von Braun...),savaşa katılan bazı ülkelerin mali kaynaklarının ABD'ye kayması ve besin maddesi ihracatı ABD'yi güçlendirdi.Güçlü ABD bu dönemde savaş sonrasının düzenini oluşturdu ve yeni örgütlerin kurulmasına da öncülük etti.(IMF,Dünya Bankası,Birleşmiş Milletler, GATT)Bretton Woods sistemiyle (altın/dolar sistemi)dolar yükseldi ve yatırımlar arttı.

Tek güç olan ABD ,kendi ekonomik koşullarının uygulanmasını istiyordu.Ancak 1950'li yıllarda soğuk savaşın ortaya çıkması ve sosyalist ülkelerin ekonomik başarıları ABD'nin bu isteklerine engel oldu.1930 lu yıllarda yaşanan yoksulluk ve işsizlik sosyal devlet anlayışının ABD Avrupa ve birçok ülkede yükselmesine neden oldu.Sosyal devlet anlayışının egemenliği 70'li yılların ortalarına kadar artarak devam etti.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, devletin ekonomideki yeri genişlemişti. Keynes'ci kuramların sonucunda kamu harcamaları artmış, devlet müdahalesi kabul görmüştü. Sosyal devlet anlayışı komünist rejim karşısında bir engel olarak görülüyordu. Ancak 80'li yıllar, bu kuramların yavaş yavaş kalkmaya başladığı yıllar oldu. 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması ve 1991'de SSCB'nin dağılmasıyla ekonomiden insan boyutu geri plana itildi. Küreselleşme adına milyonların işsiz kalması ve açlık olağan görüldü.

Artık yirmibirinci yüzyıl sosyal, siyasi ve ekonomik değişimlerin yaşandığı bir yüzyıl olmuştur.Ticaretin önündeki engeller kalkmış,bütünleşme hareketleri ortaya çıkmıştır.Tek pazar ekonomisi işlemeye başlamıştır.Ulusal ekonomiler birbirine bağlanmaya başlamış, ticaret, yatırım ve sermaye akışı sınırları aşmıştır.Bu süreç, küreselleşme olarak adlandırılıyor.³

³Songül Aktürk,2001,(Uludağ Üniversitesi,İİBF,ÇalışmaEko.End.İlş.),İşgücünün Küreselleşmesi, <http://www.isguc.org/cilt:3,sayı:2.s:1,Erişim>:14.11.2009

Küreselleşme 18. ve 19. yüzyıldan itibaren değerlendirilir. Ancak bu süreç özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde gelişen ekonomik, teknolojik ve ideolojik faktörlerle hız kazanmıştır.⁴

Devletin sosyal ve ekonomik işlevlerinden vazgeçmesi, ekonominin küçülmesi, pazarın ulusal sınırların dışına çıkarak büyümesi tek Pazar haline gelmesi küreselleşme olarak tanımlanabilir. Bir başka deyişle “küresel köy” de denilen bu olgu, ulusal sınırların kalktığı, çok uluslu şirketlerin çoğaldığı, bilgi ve teknolojinin öneminin arttığı, bölgesel bütünleşmelerin yaşandığı, neoliberal politikaların yükseldiği bir süreç olarak da açıklanabilir.

Küreselleşme, son yıllarda üzerinde en çok tartışılan, çok farklı anlam ve değerler yüklenen, çok farklı tanımlamalara ve nitelermelere konu olan kavramların başında yer almaktadır.

Kısaca, "dünyanın tek bir mekan olarak algılanabilecek ölçüde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreci"⁵ tanımlayan küreselleşme, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırlar dışına taşarak dünya geneline yayılması⁶ olarak değerlendirilmektedir.

Küreselleşme, sermaye, yönetim, istihdam, bilgi, doğal kaynaklar ve organizasyonun uluslararasılaştığı ve tam anlamıyla karşılıklı bağımlılaştığı bir ekonomik ve siyasal yapılanmadır. Bu yeni yapılanma içinde ekonomik rekabetin zemini milli ekonomiler olmaktan çıkarak dünya gezegeninin (globus) tamamı haline gelmektedir.⁷

Farklı bir yaklaşıma göre ise küreselleşme, soğuk savaş döneminden sonra Batı'nın zaferini yeni bir açılımla dünya geneline yayması olarak nitelendirilmektedir.

⁴ Mehmet Zencirkıran, (2001) , “Küreselleşme: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, <http://www.isguc.org/cilt:3,sayı:1,s:2>

⁵ Hasan Tutar, İstanbul 2000, “Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi”, Hayat Yayıncılık, s.18.

⁶ Yusuf Erbay, 1998 “Kavram Olarak Küreselleşme”, Yeni Türkiye, 21. Yüzyıl Özel Sayısı-I (Sayı 19), s.170.

⁷ Kadir Koçdemir, Aralık 2000 "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", Türk İdare Dergisi, Sayı 429 , s.154.

Bu bağlamda “yaşanan süreç, dağılma, sömürgeleşme ve demokratikleşme sürecinde daha geriye savrulma anlamına gelmektedir.”⁸ Bu süreçte uluslararası sermayenin egemenliği kayıtsız şartsız hale gelmekte ve dünya ölçeğinde tekelleşmektedir. Bu yaklaşımı savunanlara göre küreselleşme, vahşi kapitalizmin makyajlanmış şekli ya da emperyalizmin yeni yüzü olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta küreselleşme, “bu yüzyılın başında terminolojiye girmiş olan emperyalizmin kendisidir. Emperyalizm denen olguya saygınlık kazandırma, emperyalizm karşısında çaresizlik yaratma çabasıdır”.⁹

Küreselleşme kavramının yükselişi, 1980'lerden beri dışa açılma politikalarının uygulanmasıyla ivme kazanan uluslararasılaşma sürecine, dünya çapında mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmeye başlanmasına ve neo-liberal programın dünyaya yayılmasına denk düşmektedir¹⁰. Ayırt edici özelliği ise, kapitalizmin başlangıcından bu yana gelişen ekonomik bütünleşmenin yeni ve daha üst bir aşamaya sıçramış olmasıdır¹¹. Bu yeni aşama, ulusal ekonomiye dayalı örgütlü kapitalizmden, içinde çok uluslu şirketlerin ve uluslararası örgütlerin egemenlik birimleri olmaya başladığı örgütsüz kapitalizme geçişe işaret etmektedir¹². Bu yapı içerisinde her devlet veya devlet-dışı aktör, ticaret, sermaye akımları, üretim alanları ve benzeri yollarla, farklı derecelerde, dünya ekonomisinin bir parçası haline gelmekte; bu durum, devletlerin sosyo-ekonomik yapı ve ilişkilerini değiştirmekte ve dışarı ile doğrudan ekonomik ilişki kuran kesimlerin belirleyiciliği de giderek artmaktadır. Böylece, aslında egemen ekonomilerin özelliklerine göre düzenlenmiş bu türden ilişkiler, kapitalist üretim tarzlarını ulusal düzeyden uluslararası alana taşıyarak, bütünü belirleyen bir süreç ortaya koymaktadır.¹³ Küreselleşme, kapitalizmin ileri bir aşaması olarak, uluslar arası sermayenin ya da çok uluslu şirketlerin devreye soktuğu ve temelde devletin ekonomik yaşamdan çekilmesini öngören bir süreçtir. Bu yönüyle küreselleşmeye, sosyal devletin hazırladığı toplumsal uzlaşmaları gözden geçiren", bu

⁸ Birgül A. Güler, Temmuz 1997, “Küreselleşme ve Yerelleşme”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 6, Sayı: 4, s.75.

⁹ Korkut Boratav, 1995, “Ekonomi ve Küreselleşme”, Küreselleşme Hikayesi, (Der.: Işın Kansu), Dost Yayınları, Ankara, s.21.

¹⁰ Yasemin Özdek, Eylül 1999, "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar". Amme idaresi Dergisi, Cilt 32, Sayı 3, s.26.

¹¹ Özdek, a.g.m., s 27.

¹² E.Fuat Keyman, İstanbul, 2000, “Türkiye ve Radikal Demokrasi”, Alfa Y., İstanbul, 2000. s.21.

¹³ Beril Dedeoğlu, 1995, "Küreselleşme-Bölgeselleşme", Coşkun Kırca'ya Armağan, GS Üniversitesi, İstanbul, s.206.

çerçevede devletin sosyal niteliğini zayıflatan veya ortadan kaldırmaya yönelik bir olgu olarak bakılabilir. Kapitalizmin gelişmesi ile birlikte, burjuvazinin de itici gücüyle, uluslararası ilişkilerin baş aktörü haline gelen ulus devlet, egemenlik kavramı dolayısıyla, hem dış ilişkilerde devletler hukukunun eşit bir öznesi olarak görülmüş, hem de iç işlerinde kendi yasasını istediği biçimde yapabileceği kabul edilmişti. 1648'de imzalanan Westphalia Antlaşmasının yorumu, ulus devletin uluslararası düzende nereye oturduğunu göstermesi ve içte nasıl bir güce sahip olduğuna işaret etmesi bakımından son derece önemlidir. Westphalia modeli olarak adlandırılan bu modele göre, devletler, devletlerarası hukukun eşit özneleridir. Devletlerarası hukuk ise, yine devletlerin kendi arzularıyla taraf oldukları antlaşmalarla belirlenecektir. Devletin kendi tebaası üzerindeki etkisi de, devletlerin kendi toprakları içinde yetki hakkının mutlak olduğunun kabul edilmesiyle sonuca bağlanmıştır¹⁴. Bu durum egemenliğin zorunlu bir sonucudur. Bu çerçevede devlet, egemenliğin temel göstergesi olan yasa yapma gücünü kullanarak, yurttaşlarla olan bağımlı dış bir zorlamanın baskısında kalmaksızın düzenleyebilecektir. Ancak küreselleşme bugünkü durumuyla ulus devleti dışarıdan kuşatmış ve iktidarını geriletmiştir. Ulus devletin, sınırları aşan ekonomik ilişkiler dolayısıyla, ulus-üstü sermaye ve onu destekleyen aktörlerce dışarıdan kuşatılmış olduğu görülmektedir. Bu durum, sermayenin ulus devlete ihtiyacı kalmadığı, tersine kendisinin ulus devletin eylemlerini yönlendiren bir aşamaya geldiğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Küreselleşme, devletleri, ekonominin gerçekleri karşısında belirli bir davranış biçimine zorlayan bir süreçtir. Bu süreçte gelişmiş ülkeler, teknolojik üstünlüğü korumak, kar getirici alanların önünü açmak, sermayenin uluslararası işleyişini kolaylaştırmak ve bu arenada onun güvenliğini sağlamak gibi işlevler üstlenmektedirler. Gelişmekte olan ülkeler ise, bir yandan sermaye girişini kolaylaştırmak (serbest bölgeler, yüksek faizler, aşırı mevduat garantileri, özelleştirme gibi uygulamalarla), öte yandan da sermaye karlarını artırmak (özellikle ücretlilerin taleplerini bastırarak) peşinde koşmaktadırlar¹⁵. Şüphesiz böyle bir durum devletleri yoğun bir rekabet içine itmekte ve onları uluslararası sermayenin ön plana çıkardığı ilkeler doğrultusunda davranmak zorunda bırakmaktadır. Bu süreçte rekabet içindeki devletlerin, ama

¹⁴ Christopher Pierson, 2000 "Modern Devlet, Çev: Dilek Hattatoğlu", Çiviyazları, İstanbul, s.81-84.

¹⁵ Koray Meryem, "Küreselleşme Süreci ve Ulus-Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları" www.selimtuncerbog.com/BLOG/kuresellesme.doc Erişim Tarihi (20.06.2010)

özellikle de gelişmekte olan ölkelerin, en kolay vazgeçebilecekleri şey, sosyal politikaya yönelik harcamalar olmaktadır. Sonuçta böyle bir gelişmenin en önemli yanı, refah devletinin yerine, neo-liberal devletin ikame edilmesidir. Neo-liberal anlayış, özgür ve adil bir toplumun ancak pazar mekanizması tarafından kendiliğinden oluşan bir düzenle var olabileceğini ileri sürer. Bu düzende, insanların davranışları ve birbirleri ile ilişkileri, mülkiyeti esas alan yasalara, özgür sözleşme ilkesine göre biçim alacaktır. Devletin rolü ise, topladığı vergilerle iç ve dış güvenliğı sağlamak ve hukuku üstün kılmakla sınırlı kalacaktır¹⁶. Küreselleşme ile yaygınlık kazanan politik yaklaşım tam da böyle bir anlayışı yansıtmaktadır.

Devletin piyasa üzerindeki gücünün sınırlandırılması¹⁷ ve böylece pazarın özgürlüğü¹⁸ ilkesinin öne çıkarılması. Kuşkusuz neo-liberal anlayışın, bireysel özgürlüğe verdiğı önem takdirle karşılanabilir. Fakat ekonomik açıdan yaklaşıldığında, bu tür bir anlayışın ezilen kesimleri ya da bir şekilde vasıfsız kalmışları rekabet ortamının acımasızlığına bırakmak gibi bir sakıncası vardır.

Daha da önemlisi, bu gerçekten yola çıkarak, küreselleşmenin ve onun politik yaklaşımını temsil eden neo-liberal anlayışın, endüstri kapitalizminden farklı olarak, vasıfsızları sosyal ve siyasal arenanın dışına iterek, dışlayıcı bir rol oynadığını , refah devletinin altını oyduğunu söylemek mümkündür¹⁹.

Nitekim Habermas böyle bir gelişmeyi, ekonomik sistemin sosyal alanda doğurduğu olumsuz sonuçları düzeltmeyi amaçlayan sosyal devlet uzlaşmasının sonuna yaklaşıldığının göstergesi saymaktadır. Habermas'a göre, *“kapitalizmin bugün yaşadığı küreselleşme atılımı, sosyal hizmetleri azaltmış ve sonuçta sosyal devleti küçöltmüştür”*. Bu küçölme,fakirlik ve sosyal güvensizliğin artmasına neden olmakta ve toplumsal çözölme eğilimlerini ortaya çıkarmaktadır.²⁰Gerçekten ekonomik boyutuyla, küresel

¹⁶ Gencay şaylan,Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Kitabevi, Ankara 1995. s.88-95.

¹⁷ Veysel Bozkurt, 2000, "Küreselleşme", Küreselleşmenin insani Yüzü, içinde. Derleyen: Veysel Bozkurt, Alfa Y., Bursa s.19.

¹⁸ şaylan,a.g.m.s.139

¹⁹ H. Emre Bağce, Aralık 1999,"Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", Amme İdaresi Dergisi, 32/4, s.14.

²⁰ Jurgen Habermas, 2002, Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti, Çev: Medeni Beyaztaş,Bakış Y., İstanbul,s.59-60

düzeyde kapitalist piyasa ilişkilerinin yayılması anlamını taşıyan küreselleşme, getirmiş olduğu rekabet anlayışıyla, rekabet gücü olanlarla olmayanlar arasındaki mesafenin açılmasına yol açmıştır²¹. Küreselleşme ile birlikte hem ülkeler arasında, hem de tek tek ülkelerin sınıfları arasındaki eşitsizlikler artmıştır²².

Öte yandan küreselleşmenin işsizliği artırdığı ve sendikaların gücünü kırdığı da sıkça vurgulanan gerçeklerdir²³. İşsizliğin arttığı bir ortamda devletlerin, ama özellikle de gelişmekte olan ülkelerin, vatandaşlarına iş sağlayacak politika izleme yeteneklerini yitirmeleri de, küreselleşme sürecinin bir başka özelliğidir²⁴. Bütün bunlar küreselleşmenin, devletin sosyal niteliğini ve bu yöndeki işlevlerini ciddi bir zayıflamaya uğrattığını göstermektedir.

Son yıllarda hızlı bir ivme kazanan yeni teknolojik devrim, kentleşme, küreselleşme ve demokratikleşme süreçleri, gerek ulus devletin nitelik ve yapısını, gerekse yerleşik dünya düzeninin işleyiş ve biçimlenmesini kökten, hem niceliksel ve hem de niteliksel bir biçimde değişimlere uğratan bir temel işlev görmektedir. Bu değişimlerin başında tüm yerel birimleri, kentleri, anakentleri ve bölgeleri ve onların temel yönetim birimleri olan yerel yönetimi içeren "yerellik" kavramı gelmektedir.²⁵

Ulus-devletlerin yetki ve egemenlik alanını değiştirerek yeniden belirlemeye zorlandığı bu dönemde, yetkilerinin bir bölümü ulus-devlet-üstü kurum ve mekanizmalara devredilirken, diğer bir bölümünü de yerel yönetimlere devretmek durumunda bırakılan ulusal yönetimler, yerel yönetimlerin şekillendirilmesinde de giderek azalan bir işleve sahip olmakta, küresel dinamikler ulus-devletin olduğu kadar, yerel yönetimlerin yapılanmasında da etkili olmaktadır.

²¹ Michel Chossudovsky, 1999, "Yoksulluğun Küreselleşmesi, Çev: Neşenur Domaniç", Çivi yazıları, İstanbul, s.37-49.

²² Bozkurt, a.g.m.s.95.

²³ Bozkurt, a.g.m.s.99.

²⁴ Kazgan, a.g.m.s.236-237.

²⁵ Selahattin Yıldırım, 1993, "Yerel Yönetim ve Demokrasi, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi", TOKİ ve IULA-EMME, İstanbul, s.13-14.

1.2 Dünyada Neoliberal Politikaların Yerele Etkileri:

Küreselleşme ile birlikte gündeme gelen yerelleşme eğiliminin en somut uygulaması olan merkezîyetçilik ilkesi, yerel yönetimlerden önce ulusal yönetimlerin yeniden yapılanmalarını, ülkelerin yönetsel örgütlenmelerinde yerel yönetimler lehine değişikliğe gitmelerini zorunlu kılmaktadır. Küreselleşme sürecinde uluslararası arenalarda da bölgelerin ve mahalli toplulukların öne çıktıkları, söz ve oy sahibi haline geldikleri, küresel aktörler tarafından -ulusal devlet bir yana bırakılarak- muhatap alındıkları görülmektedir. Bu bakımdan yaşananın esasında "globalizasyon" (küreselleşme) değil, "glokalizasyon" olduğu ileri sürülebilmektedir. Ancak birbiri ile çelişir gibi gözüken bu iki sürecin -küreselleşme ve yerelleşme- birbirini besleyen tek bir projenin unsurları olduğu söylenebilir.²⁶

Klasik anlamda yerelleşme (desantralizasyon), ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder; bu anlamda yerelleştirme, yerel yönetimlerin ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesidir.

Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları, modern anlamdaki yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamalarıdır. Yerel yönetimler, yerelleştirme politikaları ile güçlendirilmekte ancak asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi amaçlanmaktadır.

Modern anlamda yerelleştirmenin yöneldiği bu hedef, onu klasik anlamda yerelleştirmeden ayıran en önemli özelliklerden biridir.²⁷ Ulusal kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kullandığı kaynaklarda ve etkileme araçlarında daralma,

²⁶Kadir Koçdemir, Aralık 2000, "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", Türk İdare Dergisi, Yıl 72., Sayı 429 ,s.154

²⁷ DPT, 2001, Yerel Yönetimler, "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Ankara, s.10.

yeni dönemin başlıca kamusal politikasını oluşturmaktadır. Bu daralma, "devletin küçültülmesi" ya da "kürek çeken değil, dümen tutan devlet" sloganları altında yürütülmekte ve çeşitli biçimlerde ortaya çıkmaktadır.²⁸Bu politikanın en yaygın uygulamalarından birisi, memur sayısını azaltma ya da belirli düzeyde tutma, bir başka deyişle kamu yönetiminin büyüklüğünün daraltılmasıdır. Keza kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde belirgin bir aşınma gözlenmekte, sürekli ve "güvence"li memurlar yerine giderek sözleşmeli personel istihdamı ve performansa dayalı ücret uygulaması yaygınlaşmakta, özel kesimden kamu kesimine yönetici transferi özendirilmekte ve kamu kesiminde bir çok görevler rekabete açılmaktadır. Bir diğer politika, kamu kesiminin kapsamının daraltılması ve deregülasyon girişimidir. Özelleştirme programları, "mevzuatın ayıklanması, arıtılması; kaldırılması veya azaltılması" çabaları, adem-i merkezîyetçi politikalarla kurumlara ve yerel yönetimlere (Belçika, Norveç ve İtalya'da bölgelere, Fransa, Norveç, İsveç ve Danimarka'da yerel yönetimlere) yetki devri bu bağlamda öne çıkan uygulamalardır.

Bir başka örnek, kamu iktisadi kuruluşlarının " özerkleştirilmesi", bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yönetsel açıdan özerk ya da düzenleyici karar alma yetkisine sahip kuruluşlara yahut üçüncü sektör kuruluşlarına (emeklilik, sağlık ve eğitim alanlarında) yetki devri, finans, sigorta ve radyo-televizyon gibi hizmet alanlarında düzenleyici karar verme kurul ya da kuruluşları oluşturulması gibi araçlarla yönetimin elindeki araçların sınırlandırılmasıdır. Bu dönemde bir yandan devletin rolü sınırlandırılmaya çalışılırken, öte yandan devletin müdahale etmesi istenilen yeni hizmet alanları da ortaya çıkmaktadır. Eğitim, çevre, aids, tehlikeli atıklar, okyanusun kirlenmesi, uyuşturucu alışkanlığı, yabancıların rekabeti, çalışan anne-babaların, çocukların korunması vb. konularda devletin etkin yapı ve misyonunun yeniden ele alınması tüm ülkelerde merkezi bir sorun haline gelmiştir.²⁹

Bu süreçte izlenen değişim programlarının ana hedefi, otoritenin özünde, esasında bir azaltmayı gerçekleştirmektir. Başka bir deyişle otorite kültüründen hizmet kültürüne doğru bir dönüşüm sağlamadır. Ancak gözlemler, bu hedefi gerçekleştirmiş

²⁸ Cahit Tutum, Mayıs-Haziran 1995, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl 1, Sayı 5, s.137-138.

²⁹ Tutum, a.g.m., s.28.

olmaktan uzak gözüküyor. Çoğu kez yapılan iş, sadece otoritenin "odak noktasını" kaydırmak veya yönetimin "aletlerinde" değişiklik yapmaktan ibarettir.³⁰

³⁰Tutum, a.g.m., s.138-139.

2.BÖLÜM

KAMU HİZMETİ VE YEREL HİZMET KAVRAMLARI

2.1 Kamu Hizmeti ve Gelişimi :

Kamu hizmeti kullanıldığı yere göre anlamı değişen bir kavramdır. Genellikle anlamı “kamu yararı” ölçütüne dayandırılmaktadır. Ancak belirsiz bir kavram olduğundan bu ölçüte dayanarak kamu hizmetini tanımlamak zordur³¹. Ülkemizin kamu sisteminde geçerli iki temel koşuldan yola çıkarak, bir kamu hizmeti tanımı görülebilir. Bu koşullardan ilki ; “hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması” , diğeri ise “hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel kişilerce yürütülmesi” koşullarıdır³². Diğer bir deyişle kamu hizmeti , devletin veya diğer kamu tüzel kişilerin gözetim ve denetimleri altında genel, kollektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetlerdir³³

İhtiyaç duyulan hizmet türü sayısının artışı verimli, etkili ve rasyonel hizmetin gerekliliğini doğurmuş ve zaman içerisinde kamu hizmeti anlayışı klasik yaklaşımıyla yetersiz kalmıştır. Bu toplumsal değişimler, siyasi, ekonomik, hukuki, kültürel değişimler, sosyal devlet anlayışı, nüfusun artması, sanayileşme, demokratikleşme, teknolojik gelişme, kitle iletişim araçlarının artması gibi olgularda yaşanmıştır³⁴

80’li yıllarda dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu hizmetlerine bakış değişim göstermeye başlamıştır. Devletin genel olarak kişi ve kuruluşların ilişkilerini düzenleyici rolü ön plana çıkmaya başlamıştır. Günümüzde devletin her türlü kamu

³¹Tahsin Bekir Balta, 1970-72, “İdare Hukuku I” AÜSBF Yayını, Ankara, s.18.

³² Zerrin Toprak, Haziran 1990, “İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı”, Türk İdare Dergisi, Yıl 62, Sayı 387, s.157-158.

³³ Sıddık Sami Onar, 1966, “İdare Hukukunun Umumi Esasları”, Cilt 1, İsmail Akgün Matbaası, s.13.

³⁴Hikmet Kavruk, Haziran 1993, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, Yıl 65, Sayı 399, s.139-161.

hizmetini yerine getirmesi zorlaşmıştır. Modern kamu yönetimi anlayışına göre devlet ve diğer kamu tüzel kişileri yanında idarenin denetimi altında özel kişilerin de kamu hizmeti yerine getirebilmesi olanağı sağlanmıştır.

1990'lı yıllarda dünyada, hükümet ve özel sektörde yönetim anlayışında köklü değişiklikler yapılması gereği oluşmuştur. Bu dönemde, itici güç maliyetleri düşürme, etkinlik, yenilik, yeniden düzenleme, müşteri/vatandaşa duyarlı, kalite ve hizmettir. İdari politikalar bu hedefleri desteklemeli ve geliştirmeli idi. 21 inci yüzyılın başlangıcında, kamu sektörünün etkinleştirilmesi ve verimliliğinin arttırılmasını sağlayan NPM' in (New Public Management) teknoloji alanında sunduğu büyük katkılar sağlamıştır.³⁵

a)NPM,

Managerializmin unsurları;

- Sürekli ve kesintisiz artan etkinlik,
- Daha gelişmiş teknolojilerin kullanılması,
- Verimliliğe doğru disipline edilmiş gücü,
- Profesyonel yönetim rolünün açık uygulanması,
- Yöneticilere, yönetme hakkının verilmesi.³⁶

Managerializmin amacı, iş uygulamalarının etkin kontrolünün sağlanmasıdır.

b) Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı'nın ikinci gelişme şekli, doğrudan yönetme yerine dolaylı kontrol anlayışına dayanmaktadır. NPM'in ikinci eğiliminin ana karakteristikleri;

- Kalitenin kesintisiz olarak artırılması,
- Yetkinin göçerilmesi ve yerele devri üzerine vurgu,
- Uygun bilgi sistemi,
- Pazar ve ihale ile dışarıya yaptırma üzerine vurgu,
- Peformans ölçümü,
- Denetim üzerinde artarak durulması.

³⁵ www.iiasisabel.com, Governance and Administration in the 21st Century : New Trends and New Techniques(Athens 2001).Erişim Tarihi,22.05.2006

³⁶ Walsh Kieron, 10 Mayıs 1995, "Public Services and Market Mechanisms Competition", Contracting and New Public Management, Macmillan Ltd.,10 Mayıs 1995,s.49

Birincisi, Taylorist yaklaşım, kamu sektörü içerisinde endüstriyel üretim yönetimi tekniklerinin kabulüne dayanmaktadır. İkincisi, Pazar temelli koordinasyonun üstünlüğüne dayanır. Kamu hizmeti tüketicileri, yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde müşteri ve tüketici olarak açık bir yere sahiptirler. Vatandaşlar birey olarak bazı haklara sahiptirler ve bunlar kullandıkları kamu hizmetlerinde, maksimum seçim hakkına sahip olmalıdırlar ve bu seçim, şikayet ve tazminat sistemleri ile güçlendirilerek, kamu hizmetlerinin kalitesinin ve etkinliğinin sürdürülmesi ve geliştirilmesinde katalizör görevi görecektir. Hükümeti yeniden şekillendirme hareketi, ülkelerin, ekonomilerinin hızla globalleşen rekabetle baş edebilmeleri için kendiliğinden 1980’li yılların ilk döneminde ortaya çıkmıştır.³⁷

2.1.1 Kamu Hizmetinde Etkinliği Azaltan Faktörler:

Kamu hizmetlerinde etkinliği azaltan faktörleri değerlendirirken ortaya çıkan durum yeterlilik sorunu olarak değerlendirilebilir. Bu faktörler:

- 1-Kamu hizmetinin gecikmesi sorunu.
- 2-Hizmetten beklenen amacın istenilen düzeyde yerine getirilememesi.³⁸

Kamu hizmetlerinin gecikmesi sorunu,yetki ve sorumluluk açısından yönetim birimleri arasında net bir işbölümünün olmayışıdır.Kamu kurumlarının yeterli esneklik ve hızda olmayışı da hizmetlerin yerine getirilmesindeki diğer engel olarak tanımlanabilir. Mevzuata bağlılık hizmet yerine getirilirken bilgi, işlem ve belge çokluğunu doğurmaktadır.³⁹Bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkez ve yerinden yönetim birimleri arasında yetki ve sorumluluk açısından net bir işbölümü gerektirir. Böyle bir belirsizlikte kamu hizmetinin etkinliğini azaltır. Yetersiz işbölümü verimsizliği arttırmaktadır.⁴⁰

³⁷ Common Richard K. Common, 1998, “Convergence and Transfer: a Review of the Globalisation of New Public Manegement; in International Journal of Public Sector Management”, Vol.11, No.6 , s.440-441.

³⁸ Toprak,Zerrin;a.g.m.,159

³⁹ Toprak,Zerrin;a.g.m.,160

⁴⁰ Toprak,a.g.m.,161

2.2 Yerel Hizmet :

Belirli bir coğrafi alanda (kent, köy,vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişilikleridir. Demokratik değerler yanında, yerel yönetim kuruluşları; üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak da değerlendirilmektedir.⁴¹

Kamu Yönetimi Sözlüğünde yerel yönetimler; "merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli" olarak tanımlanmaktadır.⁴²

Ülkemizde, gerçek anlamda varlığını koruyabilen tek yerel yönetim türü olan belediyeler ise, "kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinmelerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimi" şeklinde tanımlanabilir.⁴³

Kamusal hizmetlerinde temel ilkeler, ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımıdır. Bu hizmetlerin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi önemlidir. Bu nedenle yerel yönetim merkezle beraber yönetimin ayrılmaz unsuru olmuştur.

Yerel yönetim kuruluşları, üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkeze göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak değerlendirilir.⁴⁴ Yerel yönetimler yerel toplumun gereksinimleri doğrultusunda,

⁴¹ Bekir Kaya, 1992,"Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu", TODAİE Yayını, Ankara, s. 1.

⁴²Ömer Bozkurt ve diğerleri, 1998, "Kamu Yönetimi Sözlüğü", TODAİE Yayını No:283, Ankara, s.258.

⁴³Bozkurt ve diğerleri, a.g.m., s.31.

⁴⁴ TODAİE,1991"Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor", "Kaya Raporu",s.178

sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapabilme yeteneğine merkezi yönetimlerden daha yatkındırlar. Sivil toplum örgütleri, merkezi otoriteye bağımlı olmayan, kendilerine özgü kuruluş, ilişki ve etkinlik alanına sahip örgütler olarak, merkezi otoritenin devrettiği ya da varlığını tanıdığı yetkilere sahip yerel yönetimlerle, doğaları gereği benzerlik içindedirler.⁴⁵ Yerel yönetimler denildiğinde kapsamı içine; il özel yönetimleri, köy yönetimleri ve belediyeler girmektedir. Bu çalışmada belediye hizmetleri üzerinde durulacaktır.

2.2.1 Belediye Hizmetleri Yasal Boyutu:

Belediyeler kamu tüzel kişiliğine sahip olan kuruluşlar olarak kendilerine yüklenen görevleri yerine getirebilmek için bir takım haklara, yetkilere ve imtiyazlara sahip olmak zorundadırlar.

Belediyelerin hakları, yetkileri ve imtiyazlarını 5393 sayılı belediye yasasında aşağıdaki şekilde sıralanmıştır.⁴⁶

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları:

MADDE 15.- Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

- a. Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.
- b. Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- c. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.
- d. Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğalgaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak veya yaptırmak.

⁴⁵ Hüseyin Bal,1999, Kent Sosyolojisi, Ankara,Turhan Kitabevi,,s.58

⁴⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu, www.tbmm.gov.tr,Erişim Tarihi:12.04.2010

e. Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek.

f. Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.

g. Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.

h. Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde taşınmaz malları almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.

i. Borç almak, bağış kabul etmek.

j. Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, yat limanı ve mezbaha kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.

k. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeş milyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların, anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

l. Gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

m. Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.

n. Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.

o. Hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.

(l) bendinde belirtilen gayri sıhhi müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyük şehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılır.

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğalgaz, yol ve aydınlatma gibi altyapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır.

Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.⁴⁷

⁴⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu, www.tbmm.gov.tr, Erişim Tarihi :12.04.2010

Anayasanın tanımlamasıyla yerel yönetimlerin varlık nedeni “mahallif müsterek ihtiyaçların karşılanması” dır. Yerel yönetimler yerel halkın, yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuştur.⁴⁸

Belediyelerinin görevleri, 5393 sayılı Belediye Yasasının 14. ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasasını 7. maddesinde belirtilmiştir. Bunların en önemlileri aşağıda sayılanlardır:

- 1) Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak.
- 2) Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek.
- 3) Büyükşehir dahilinde meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.
- 4) Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak işletmek veya işletletmek.
- 5) Çevre sağlığının ve korunmasının sağlanması,
- 6) Yeşil sahalara, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve türel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek
- 7) Büyükşehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek
- 8) Yiyecek ve içecek maddelerinin taklitlerinin yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.
- 9) Mezarlık alanlarını tespit ve tesis etmek, işletletmek,
- 10) Çöplerin sanayi atıklarının toplama yerlerini belirlemek değerlendirmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak kurdurmak işletmek işletletmek
- 11) Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaralarını ile bunların üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek;
- 12) Toptancı halleri ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek, işletletmek

⁴⁸ Onur Karahanoğulları, Ekim 2001, “Kamu Hizmetlerinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Cilt: 10, Sayı: 4, s.29

13) İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeleri üreten ve depolayan yerleri tespit etmek fabrikalar ve sanayinin kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri tespit etmek ve bu kuruluşları denetlemek

14) İlçe belediyeleri arasında ihtilaflarda, zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinin sağlamak

15) Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak

16) Büyükşehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmeti ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek.

Belediye hizmetlerinin kapsamı yasa çerçevesinde yukarıdaki gibi olmakla birlikte son çalışmalarla belediye hizmetlerinin kalitesinin artırılması, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temini gibi nedenlerle belediye hizmetlerinin niteliği değişime uğramıştır. Yerel yönetimlerde hizmet özelleştirilmesi anlayışının uygulanması ortaya konmuştur.

Özelleştirme kavramı, belediyeler açısından iki ayrı işlemi ifade etmektedir. Birincisi, kendi meclisleri eliyle veya kanunlar yoluyla kurulan iktisadi teşebbüslerin veya diğer hizmet birimlerinin özelleştirilmesidir. İkincisi ise, belediyelerin yasal olarak yerine getirmek zorunda oldukları çöp toplama, mezbaha, mezarlık ve itfaiye gibi hizmetleri diğer kurum ve kuruluşlara yaptırabilmeleridir.⁴⁹

Belediye hizmetlerinin bir kısmı doğası gereği doğrudan belediyelerce yürütülmesi gereken hizmetler olup, ilke olarak özel kesime veya gönüllü girişimlere devredilmemektedir. Bu tür hizmetler, hemşerilerin hak ve özgürlüklerine düzenlemeler getiren, beldenin güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı ile ilgili olan, kamu gücünün kullanılmasını gerektiren hizmetlerdir. Bu hizmetler herhangi bir kurum veya kişiye devredilmemektedir. Böyle hizmetler dışında kalanlar konusunda ise, özelleştirmeden alternatif bir hizmet sunum biçimi olarak sıkça yararlanıldığı görülmektedir. Nitekim 5292 sayılı belediye yasasının 15., 18., 19. maddelerinde ve 5393 sayılı 3.7.2005 kabul

⁴⁹Ahmet Burçin Yereli, 1995, "İzmir'deki BİT'lerin Özelleştirilmesine Yönelik Stratejiler, ve Yöntemler", İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, s.19

tarihli belediye kanununun 14., 15., ve 18., maddelerinde yasa koyucu hizmetlerin ne biçimde yürütüleceği hemen bütünüyle belediyelerin inisiyatifine bırakılmıştır. Bu maddelerde ‘ yapmak- yaptırmak’ , ‘ etmek- ettirmek’ , ‘ yaptırap işletmek’ , ‘ temin eylemek’ , ‘ kaldırtmak’ ve ‘ imtiyaz vermek’ gibi deyimler kullanıldığı görülmektedir. Böylece yasa koyucu yerel hizmetlerin yürütülmesinde belediyelerin sorumlu tutmuş, ancak söz konusu hizmetlerin doğrudan belediyeler eliyle yürütülebileceği gibi başka kurum, kuruluş ya da girişimlerce yürütülmesine olanak tanımıştır.⁵⁰

Ülkemizde belediye hizmetlerinin görülmesinde özel sektörden yararlanılması, Cumhuriyetten önceki dönemde, İstanbul’un aydınlatma, su, toplu ulaşım ve alt yapı hizmetleri yabancı şirketler tarafından sağlanmıştır. Yine ülkemizde 1580 sayılı belediye kanunu belediyelere özelleştirme yöntemlerinden, imtiyaz kiralama ve ihale yönteminin uygulanmasına olanak vermiştir.⁵¹

Belediyelerde özelleştirme daha çok şirketleşme, ihale / sözleşme yöntemine ağırlık verme, belediye tekellerinin kaldırılması, işletmelerin kiraya verilmesi ya da yönetimlerin özel kesime devredilmesi gibi biçimlerde yürütülmektedir.⁵²

Özellikle temizlik hizmetlerini özelleştirilmesi ya da bugünkü biçimiyle taşeronlaştırılması, 1990’lı yıllarda belirmiş ve hızlı sayılacak bir biçimde yaygınlaşmıştır. 1999 yılında resmi gazetede yayımlanan belediye ihale alanları üzerinde yapılan çalışma, belediye ihalelerinin %52 ‘sinin arsa ve bina satışlarına ait olduğunu göstermektedir. Hizmet alanında ihale yöntemi Büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe ve alt kademe belediyelerinde yoğunlaşmaktadır. İhalelerin yarısı bunlar tarafından açılmaktadır. 1998 – 1999 yılları arasında belediyelerde ihalecilik hızla yaygınlaşmıştır.

⁵⁰Recep Bozdoğan, 2000, ‘Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme’ , Yerel Yönetimler Sempozyumu, TODAİE, Yayını, s.452

⁵¹Halis Yunus Ersöz,, Nisan 2001, ‘Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi’ Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 2, S. 44

⁵²Bilal Eryılmaz, Mart 1989, ‘Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler’ Türk İdare Dergisi, Yıl: 65, Sayı: 382, s.32

2.2.2.Belediye Hizmetlerinin Sunumu ve Özelleştirme:

Belediye hizmetlerinin çoğu temel kamu hizmeti niteliğindedir. Ancak bir hizmetin temel kamu hizmeti niteliği taşıması durumunda, doğrudan belediyelerce üretilmesi zorunlu değildir. Çünkü belediye hizmetlerinin sunulmasında sorumlu olmak ile bu hizmetlerin kim tarafından sunulduğu arasında önemli bir fark vardır. Hizmetin sunulmasından sorumlu olmak, araçlardan çok amaçlara yönelik olup, belediyelerin yükümlülüğü altındaki hizmetlerin gerçekleştirilmesini güvence altına almak sorumluluğudur.⁵³ Özelleştirmeden sonra, hizmetlerin rasyonel bir biçimde ve kamu yararı gözetilerek yapılmasını sağlamak ve bu amaçla etkin bir denetim yapmak tüm belediyelerin sorumluluğu olacaktır.⁵⁴

Yerel yöneticilerin, hizmetin en iyi kim tarafından sağlanılacağını da araştırması gerekmektedir. Belirli bir hizmeti en iyi sağlayabilecek kuruluş, doğrudan yerel yönetimin kendisi olabileceği gibi, yerine göre, yarı özerk çalışan kentsel hizmet kuruluşları, belediye şirketleri ve diğer özel şirketler ya da kar amacı gütmeyen kuruluşlarda olabilir.⁵⁵ Hizmetlerle ilgili sorumluluk belediye yönetiminde kaldığı ve belediyeler hizmetin yürütülmesi konusunda gerekli denetim ve gözetimi yaptığı sürece, hizmetlerin özel sektör kuruluşları ya da gönüllü girişimler tarafından yürütülmesi kamu yararı açısından önemli bir sorun meydana getirmeyecektir. Belediyelerin sahip olduğu düzenleme yetkisiyle, hizmete her zaman müdahale ederek kamu yararını koruyabilme durumunda olduğu söylenebilir.⁵⁶

2.2.2.1 Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilme Nedenleri İle İlgili Görüşler:

Yerel yönetimlerin, yerel kamu hizmeti sunumunda özelleştirme yöntemine başvurmalarının yasal düzenlemeler dışındaki başlıca nedenleri şunlardır:

⁵³ Eyüp Zengin,1998,“Özelleştirmenin Kentsel Yasam Kalitesi Üzerine Etkileri, Türk İdare Dergisi, Yıl: 75 sayı: 425,s.37

⁵⁴ DPT, 1991, “Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşıllanması”, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, s.66

⁵⁵Uğur Yıldırım,Ekim 2004,“Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”, Çağdas Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 13, sayı: 4,s.20

⁵⁶ Bozlağan, a.g.m,s.452

1) Kentlerdeki hızlı nüfus artışına bağlı olarak, kentsel hizmetlere olan ihtiyaçlar ve taleplerde genişlemekte ve çeşitlenmektedir. Bunun sonucunda belde halkına hizmet sunma konusunda yerel yönetimlerin kullandıkları hizmet yöntemleri, artan hizmet taleplerini karşılamakta yetersiz kalmaktadır.⁵⁷

2) Kamu finansman kaynaklarının sınırlı olması, yerel yönetimlerin hizmet sunma kapasitesini de olumsuz etkilemektedir. Özel sektörün elindeki mali kaynakların, yerel kamu hizmetlerin yürütülmesine kanalize edilmesinin sağlanması, özelleştirmeyi cazip kılmaktadır.

3) Çağdaş şehircilik ilkelerine uygun olarak şehir hizmetlerinin yerine getirilmesi için bazı belediye hizmetlerini özelleştirilmesi, dünyadaki gelişmelere paralel olarak gerçekleştirilmelidir.

4) Özel sektörün birçok kamu hizmetini yerel yönetimlerden daha iyi yerine getirilebileceği yönündeki düşüncesinin kamuoyu tarafından desteklendiği, bu desteğin daha iyi ve kaliteli kamu hizmeti beklentisini ve özel sektör işletmeciliğiyle verimlilik arasında kurulan ilişkiyi yansıttığı söylenebilir.

5) Belediyeleri özelleştirmeye yönelten diğer bir neden , “ Teknik personel sorunu” ve “kırtasiyecilik ve bürokrasinin yavaş islemesinden doğan zaman kayıpları” dır.⁵⁸

6) Özel sektörün teknolojiyi takip etmede ve kendini modern teknolojiye uyarlamada kamu kesimi, dolayısıyla belediyelere göre daha başarılı olması, özel sektördeki rekabet nedeniyle hizmetlerin daha ucuza sunulmasıdır.⁵⁹

7) Özelleştirme, yerel hizmetlerin yürütülmesi konusunda yerel yönetimler üzerinde söz konusu olabilen merkezi yönetimin ve seçmenlerin politik etki ve baskılarına bir tampon görevi görerek hizmetin politik tercihler, kişisel çıkarlar gibi sübjektif unsurlar yerine, hizmet gerekleri gibi objektif unsurlar tarafından yönlendirilmesine imkân tanımaktadır.⁶⁰

8) Rasyonel bir personel ve ücret politikası izlemeye, belediyelerin doğası elverişli olmadığı gibi siyasi kayırmacılıktan da kendilerini kurtaramamaktadırlar.⁶¹

⁵⁷ Tunay Köksal, Ağustos 1993, “Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları”, DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yayını, No: 2328, s.13

⁵⁸ Bilal Eryılmaz,Musa Eken, Mart 1989, “ Mahalli idarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları, Türk İdare Dergisi,Sayı: 387, s.82

⁵⁹ Eryılmaz, a.g.m, s.83

⁶⁰ Zengin,a.g.m,s.40

⁶¹ Ruşen Keles, Ocak 1987, “Yerel Yönetimler ve Konut” Ankara Üniversitesi, S.B.F. Dergisi, s.6

Belediyelerin siyasi kadrolaşma ile gereğinden fazla insan istihdam etmeleri hizmetlerin maliyetlerini arttırdığı gibi, toplumda da sosyal barışı bozucu etki yapmaktadır.

9) Son yıllarda yöneticiler yolsuzluk ve rüşvet suçlamalarıyla itham edilebilmektedir. Belediye kaynaklarının kullanımında yolsuzlukla mücadele etmenin en kestirme yollarından biri belediyeye ait üretim birimlerinin ve ekonomik imkânları özel sektöre devretmek olarak görülmektedir. Böylece belediyelerdeki siyasiler ve bürokratların ekonomik kaynakları üzerindeki tasarrufları sınırlandırıldığından rüşvet ve yolsuzluk olgusu da ortadan kalkmış olacaktır.⁶²

2.2.3 Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Önemli Konular:

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde aşağıdaki kriterlere dikkat edilmesi ve bu kriterlerin göz önünde bulundurulması gerekir.

2.2.3.1. Hizmet Maliyeti

Özelleştirme yöntemlerinin hangisinin en düşük maliyetle gerçekleştirileceğinin belirlenmesi gerekir. Aynı zamanda daha düşük maliyetle sunulacak hizmetten, elde edilecek kaynakların, hizmet sunma yönteminin değiştirilmesinden doğacak riskleri haklı kılacak ölçüde büyük olması önemlidir.

Etkin olarak sunulmayan bir hizmete ilişkin maliyetler dikkate alınırken, hizmeti sunmakta olanları değiştirmenin maliyeti ile o hizmeti alternatif bir yöntemle sunma arasındaki maliyet karşılaştırmaları da yapılmalıdır. Hangi yöntem söz konusu olursa olsun, maliyetler hesaplanırken, yalnızca yatırım maliyetleri değil, cari giderin de dikkate alınması gerekir.⁶³

⁶² Yıldırım,a.g.m, s.20

⁶³ Zengin,a.g.m,s.41

2.2.3.2. Hizmet Kalitesi

Yerel yöneticiler, sunulacak hizmetin miktarı ve kalitesi konusunda da karar vericidirler. Kent yasamı için çok büyük önemli olan çöpler ne kadar sıklıkla toplanacak, sokaklar ne kadar zamanda temizlenecektir? Bu tür sorulara cevap verecek ve konuyu karara bağlayacak olan yerel yöneticiler, hizmete ilişkin harcamalar karşılığında elde edilecek yararları da göz önünde bulundurarak karar vermelidirler.⁶⁴

2.2.3.3. Hizmetin Kesintiye Uğrama Olasılığı

Bazı hizmet sunum yöntemlerinin kesintiye uğrama olasılığı diğerlerinden daha fazladır. Belediye bünyesindeki bir grev gönüllü bir kuruluşun hizmet sunumundan çekilmesi ya da ihale edilmiş bir hizmet söz konusu olduğunda, yüklenicinin iflası v.b. sonucunda bir hizmet sağlanamaz duruma gelirse ne olacaktır. Bazı hizmetler (ihale edilmiş basın yayın ya da tanıtım hizmetleri gibi)söz konusu olduğunda hizmetlerdeki böyle bir kesintinin rahatsızlık yaratacağı açıktır. Ancak temizlik hizmetleri ya da içme suyu sağlama gibi temel nitelikli bir hizmet söz konusu olduğunda, hizmetin kesintiye uğraması, rahatsızlığın ötesinde ciddi sorunlara sebep olacağı kesindir. Bunun önüne geçmek için belediyeler, çoğu kez hizmeti birden çok yüklenici arasında bölüştürerek, hizmetin kesintiye uğrama riskini azaltmaya çalışmaktadırlar. Belediyeler, hangi yöntem söz konusu olursa olsun, maliyet etkinliği gözetilen bir alternatif destek planı oluşturması gerekmektedir.⁶⁵

2.2.3.4. Yerel Halka Düşen Maliyet Unsuru

Sunulan hizmet bedelinin, kim tarafından ödeneceğinin, belirlenmesi de önemlidir. Sunulan hizmetten ayırım gözetilmeksizin ve toplu olarak herkesin, yararlanması durumunda, hizmetin maliyeti, yerel yönetimin bütçesinden karşılanabilir. Ancak sunulan hizmetten belirli bir kesim yararlanmakta ise ve kimin ne ölçüde yararlandığı belirlenebiliyorsa, bu durumda, hizmetin maliyeti yerel yönetimin

⁶⁴ Yıldırım, a.g.m., s.20

⁶⁵ Zengin, a.g.m., s.40

bütçesinden karşılanabilir. Ancak sunulan hizmetten belirli bir kesim yararlanmakta ise ve kimin ne ölçüde yararlandığı belirlenebiliyorsa, bu durumda, yerel halktan hizmet karşılığı bir bedel talep edilmesi söz konusu olabilir. İşte bu noktada özelleştirme yöntemlerine başvurmada uzun vadede önemli olan hedef, yerel halka düşen dolaylı ve dolaysız maliyetleri azaltmak olacaktır. En azından özel sektörün devreye girmesiyle, hizmet masraflarında tüketiciden alınacak ücretlerde meydana gelebilecek artışlar, makul bir düzeyi asmamalıdır.⁶⁶

2.2.3.5. Yerel Halkın Seçim Serbestisi

Belediye yönetimleri, yerel halkın, belediye hizmetleri konusunda ne düşündüklerini öğrenmek ve ona göre uzun süreli planlama yapmak ve ona göre hizmet üretimi sağlamak için bir hazırlık içinde olmalıdır. Bazı hizmet sektörlerinde özellikle kent içi ulaşımda, halkın istekleri önem taşımaktadır.⁶⁷

2.2.4 Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinden Doğan Sorunlar:

Özelleştirmeye ilişkin sorunlar, siyasi, iktisadi ve idari alanda yoğunlaşmaktadır.

1) Her ne kadar, özelleştirme siyasi bir tercihs de, temelinde iktisadi gerekçeler yatmaktadır ve bazı alanlarda iktisadi sorunların çözümünde önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir. Özelleştirme uygulamasının ortaya çıkardığı ekonomik sorunların başında istihdam gelmektedir. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesiyle bazı kişilerin işten çıkarılması gerekebilecektir.⁶⁸

2) Özelleştirmenin dayandığı temellerde en önemli olanı bu yolla iktisadi ve teknik etkinliğin sağlamaktır. Ancak iktisadi ve teknik etkinliğin yanı sıra, sosyal amaç ve etkinliğinde göz önünde tutulması gerekmektedir. Örneğin, İngiltere’de su dağıtım şebekelerinin özelleştirilmesinin ardından 1990–1991 döneminde dizanteri vakalarının üç kat yükseldiği, bazı bölgelerde ise sarılık ve diğer enfeksiyonların on kat arttığı tespit

⁶⁶ Zengin, a.g.m.s.43

⁶⁷ Eyüp Zengin, Aralık 1999 “Özelleştirmenin Kentsel Yaşam Kalitesi Üzerine Etkileri, Türk İdare Dergisi, Yıl: 75 sayı: 425, s.122

⁶⁸ Eryılmaz, a.g.ms.76

edilmiştir. Aynı dönemde parasını ödeyemedikleri için evlerinin suyu kesilen aile sayısında üç kat arttığı gözlenmiştir. Sonuç olarak özel şirketlerin, aşırı ticari yaklaşımlarından kaynaklanan su kesme uygulaması, halkın sağlığını doğrudan tehdit eder hale gelmiştir. Özel su şirketlerinin, faturalarının ödeyemeyenlerin suyunu kesmesi ve para ödedikten sonra suyunu açması sonucu, borularda üreyen mikroplar ve suyun kesik olduğu dönemde temizlik şartlarının yerine getirilememesi hastalık artışlarının temel nedeni olarak görülmektedir. Su şirketlerinin su kesme uygulamaları suyun normal bir mal değil, insan hayatı için temel bir ihtiyaç olması gerekçesiyle, İngiliz kamuoyunda geniş bir tepkiye yol açmıştır.⁶⁹

3) Özelleştirme ile devlet sübvansiyonları ve düşük fiyat uygulamaları ortadan kalkacağı için, özelleştirilen mal ve hizmetlerin fiyatlarında kısmi bir artış ortaya çıkabilir. Buda önceden düşük fiyatla mal ve hizmetten yararlanan halkın tepkisine yol açabilir.⁷⁰

4) Kamuoyunda özelleştirilen hizmetlerin üzerindeki kamu denetiminin kalkacağı şeklinde bir endişe söz konusudur. Ancak özelleştirme ile ilgili kamu kuruluşu veya belediye, söz konusu hizmetler konusundaki sorumluluğunu ve denetim yetkisini bırakmış olamaz. Hatta özelleştirme ile kamunun denetimi daha da etkili hale gelebilir.

5) Özelleştirme sürecine, subjektif unsurların karışabilmesi örneğin belediye ihalelerinde, rüşvet ve diğer yolsuzluk iddialarına şahit olunması mümkündür. Bu gibi durumlardan doğan rekabet eksikliği hizmetin kalitesini olumsuz etkileyebilmektedir⁷¹

6) Gelişmiş batı ülkelerinde, 1980’li yılların başında uygulanmaya başlayan özelleştirme yöntemleri, gerek merkezi yönetim düzeyinde, gerekse yerel yönetimler düzeyinde hedeflenen sonuçları hala tam olarak ve tartışmasız biçimde verebilmiş değildir.⁷²

⁶⁹ Zengin,a.g.m,s.44-45

⁷⁰ Köksal,a.g.m, s.68

⁷¹ Zengin,a.g.m,s.45

⁷² Nihat Falay, 1994,“Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunları” Özelleştirme Tartışmaları, (Yayına Hazırlayan: Aykut Polatoğlu) Bağlam Yayınları, Eylül, s.30–34

3.BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME

3.1 ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI

3.1.1Özelleştirmenin Genel Tanımı :

Özelleştirme (privatization) terimi ilk defa, P.F.Drucker tarafından The Age of Discontinuity isimli kitabında kullanılmıştır.Bu eserde özelleştirme “reprivatization” olarak kullanılmıştır.Daha sonra bu kavram Robert W. Poore’nun “Reason Foundation”adlı eserinde yer almış ve “privatization” olarak kısaltılmıştır.Özelleştirme ilk olarak İngiltere’de Muhafazakar Parti’nin seçim manifestosunda yer almıştır.İlk uygulamalar ise Şili hariç tutulursa Muhafazakar Parti döneminde İngiltere’de olmuştur.1980 kasımında ABD’de Reagan’ın seçimi kazanmasıyla özelleştirme dünyaya yayılmıştır.⁷³Özelleştirme, küreselleşmenin temelini oluşturmuş, yeni dünya düzeninde vazgeçilmez bir unsur halini almıştır.

Özelleştirme olgusu günümüzde evrensel bir nitelik kazanmış, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde ekonomi politikalarının en önemli araçlarından biri haline gelmiştir. Özelleştirme kavramı bu kadar popüler hale gelmesine rağmen,özelleştirmenin tanımı ve özellikle kapsamı konusunda teori ve uygulamada net bir görüş birliğine ulaşamamıştır.⁷⁴ Bu durumun nedeni, özelleştirmenin disiplinlerarası bir kavram olmasıdır. Diğer bir neden ise, özelleştirme ile güdülen amaçların farklı ve çeşitli olması ve bunların bazılarının birbiriyle çelişmesidir.⁷⁵ Özelleştirmenin temelde ekonomik bir değişim süreci olması ve sosyal sonuçlar

⁷³ Nursel Öztürk, http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm,Erişim Tarihi:22.04.2010

⁷⁴ Hüseyin Yayman,2000, “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, 2000, s.136

⁷⁵ Yayman, a.g.m., 137.

doğurması nedeniyle toplumun hemen her kesimini yakından ilgilendirmesi, aynı zamanda da ülke yönetiminde bulunan veya yönetime aday olan siyasi partilerin çoğunluğunun siyasi tercihleri arasında yer alması gibi nedenlerle özelleştirme ile ilgilenen her bir kesimin verdiği tanım da farklı olmaktadır.⁷⁶

Özelleştirmenin genel bir tanımı ise şöyle yapılabilir. Gerçek bir piyasa ekonomisinin uygulanabilmesi için gerekli ortamın sağlanması amacıyla, kamusal, iktisadi ve hukuksal tüm engellerin kaldırılmasına yönelik karar ve işlemlerdir.⁷⁷ Özelleştirme, devletin rolünün azaltılmasını buna karşın özel sektörün rolünün arttırılmasını amaçlamaktadır. Acsher, özelleştirmeyi “*şemsiye bir kavram*” (concept of the umbrella) olarak tanımlamıştır.⁷⁸ Özelleştirme kavramının disiplinler arası bir kavram olması ve birçok disiplinin doğrudan ilgi alanına girmesi nedeniyle doğal olarak tanımlarında da farklılıklar bulunması söz konusudur.⁷⁹ Ekonomi bilimi açısından “*devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması ya da tümüyle kaldırılması*”nı ifade etmektedir.⁸⁰ Hukuk bilimi açısından ise özelleştirme; “*...yönetim biçim ve usullerinin değiştirilmesi yani kamu girişimleri yönetiminin özel kesime devredilmesi...*” demektir. Yönetimin özel sektöre geçişini sağlayacak olan mülkiyet değişikliği de özelleştirme tanımı içinde yer almaktadır. Dolayısıyla özelleştirme ekonomik yönü olduğu kadar idari ve siyasi yönleri de bulunan bir kavram olmaktadır.

Özelleştirme kavramı iki şekilde ele alınabilir. Bunlar dar ve geniş anlamda özelleştirme tanımlarıdır.

⁷⁶ İlhan Baytan, 1999. “Özelleştirme Hukuku ve Uygulamaları”, 2. Baskı, Yetkin Yayınları. Ankara, s:5

⁷⁷ Yayman, a.g.m., 137.

⁷⁸ Acsher, 1987, “The Politics of Privatization-Contracting Out Public Services”, Mac. Millian Education Ltd. London., s.4

⁷⁹ Coşkun Can Aktan, 1992, “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”, TÜSİAD Yayını, İstanbul, s.9

⁸⁰ Hulki Cevizoğlu, 1989, “Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme”, İlgi Yayıncılık, İstanbul, s.19

3.1.1.1 Dar anlamda özelleştirme:

Dar anlamda özelleştirme, kamu iktisadi girişimlerinin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devri olarak tanımlanmaktadır. İlk akla gelen, kamu iktisadi girişimlerinin özel sektöre satılması olmaktadır.⁸¹ Dar anlamda özelleştirme konusunda da net bir görüş birliğine varılamamıştır. Özelleştirmeyi, “devletin sahip olduğu mal varlıklarının ya da para ile ölçülebilen kamu kaynaklarının satış ya da benzeri yollarla yerli ya da yabancı gerçek kişi ya da özel hukuk tüzel kişilerine devri”⁸² olarak tanımlayanlar bulunduğu gibi; “yalnızca kamu ekonomik girişimlerinin mülkiyetinin yine aynı yöntemle ve kişilere devri”⁸³ olarak görenler de vardır. Bazı bilim adamları, dar anlamda özelleştirme için, “kamuya ait teşebbüslerin mülkiyetinin tamamının veya yarıdan fazlasının, daha da önemlisi yönetim hakkının, özel kişi ya da kuruluşların eline geçmesini”⁸⁴ düşüncesini ileri sürerken; bazı iktisatçılar, “kamuya ait teşebbüslerin bir kısmının (%50'den azının) mülkiyetinin devredilmesini veya kârlarından özel kişilere pay verilmesini de”⁸⁵ özelleştirme olarak kabul etmektedirler. Ne şekilde olursa olsun dar anlamda özelleştirmede mutlak olarak mülkiyet devri temel ilke olmaktadır. Kısaca bu anlamda özelleştirmeyi; “kamuya ait ekonomik mahiyetteki kurum ve teşebbüslerin kısmen veya tamamen yerli veya yabancı özel mülkiyete aktarılması”, şeklinde tanımlayabiliriz.⁸⁶ Ayrıca kamuya ait mülkiyetin kısmen devredilmesi durumunda, özelleştirmeden söz edilebilmesi için özel mülkiyete devredilen miktarın, esas mülkiyetin yarısından fazlası olması dolayısı ile yönetimin de özel kişilere devredilmiş olması gerekir. Böylece yönetimin de özelleştirilmesi sağlanmış olmaktadır. Çoğunluk hisselerinin devri ile kurulusun yönetimi, kamu hukuku kapsamından çıkartılmış olur.

⁸¹Coşkun Can Aktan, 1987, “Kamu İktisadi Teşebbüsleri-Özelleştirme”, Bilkom Matbaası, İzmir, s.79

⁸²Yakup Kepenek, 1990, “100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Kamu İktisadi Teşebbüsleri”, Gerçek Yayınevi, İstanbul, s.145

⁸³Turgut Tan, 1992, “KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar”, AİD, C. 25, S.1, s.27; Latif ÇAKICI, 1992, Türk Ekonomisi Nereye Gidiyor?, AÜ Basımevi, Genişletilmiş 3.Baskı, Ankara, s.295

⁸⁴Eyüp Bedir, 1992, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinden Doğan Problemler ve Çözüm Önerileri”, Metal İş Sendikası Yayını, Ankara, s. 24-25

⁸⁵Frank Burink, 1987, “Privatization in Europe”, Entrepreneurship and Privatizing of Government, (Edt.Calvin A.Kent), Quorum Boks, New York, s.162

Eğer bir kuruluşun azınlık hisseleri satılırsa, mülkiyet çoğunluğu ile yönetim hakkı kamuda kalacağı için bu uygulamayı özelleştirme olarak kabul etmek mümkün değildir.

Hemen her dönemde kamu mülkiyetindeki birimlerin özel sektöre devredilmesi söz konusu olmuştur. Oysa bunlar özelleştirme adıyla anılmamıştır. Özelleştirme, bunun çok ötesinde tüm bir iktisadi organizasyonun serbest piyasa koşullarına uygun bir işleyişe kavuşturmak adına gerekli dönüşümü sağlamaktır. Bu yönden irdelendiğinde geniş anlamda özelleştirme tanımı karşımıza çıkmaktadır.

3.1.1.2 Geniş Anlamda Özelleştirme:

Geniş anlamda özelleştirme; ulusal ekonomi içinde kamunun rolünü asgariye indirilmesi veya tamamen kaldırılmasıdır.⁸⁷ Milli ekonomide serbest piyasa ekonomisini güçlendirecek ve devletin iktisadi etkinliğini azaltacak uygulamaları kapsayan özelleştirme en geniş manada devletin ekonomik faaliyetlerini azaltılması veya tümüyle ortan kaldırılmasını ifade etmektedir.

Geniş anlamda özelleştirme şu ilkeleri kapsamaktadır:

- Kamu sektörünün ürettiği sosyal ve ekonomik nitelikli mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması
- Kamuya yönelik mal ve hizmet üretiminde özel sektörü sınırlayan kuralların kaldırılması
- Kamu sektörüne ait işletmelerin yönetim ve mülkiyetinin tamamının ya da yarısından fazlasının özel sektöre devredilmesi

Ayrıca, “*kamu işletmelerinin mülkiyeti kamuda kalması şartıyla, işletme hakkından özel kişilere pay verilmesi*” geniş anlamda özelleştirmenin başka bir tanımı olmaktadır.⁸⁸

Yine, “*geniş anlamda özelleştirme, kamusal mülkiyete konu olan fiziksel ya da mali varlıkların özel (gerçek yada hükmi) şahıslara satışını; bir mal ya da hizmetin*

⁸⁶ Kepenek, a.g.m, s. 20

⁸⁷ Zengin, a.g.m, s.15

⁸⁸ Bedir, a.g.m., s.24

üretim ve/veya dağıtımını sağlamak üzere özel şahıslara imtiyaz verilmesini; yetkili kamumakamları tarafından belirli kurallara bağlanmış olan mal/hizmet üretim ve/veya dağıtımının kuralsızlaştırılmasını ya da kural koyma ve uygulama yetkisinin özerk düzenleyici devrini; deregülasyon ve re-regülasyonu içerir.”⁸⁹ Bu bağlamda geniş anlamda özelleştirme ile sadece var olan kamu işletmelerinin özel kesime devredilmesi ile yetinilmediğini; piyasa mekanizmasının yerleşmesi için daha önce kamu işletmelerine tanınan ayrıcalık ve sınırlamaların da kaldırıldığını, KİT’lerin fiyatlarını piyasa şartlarına göre belirlemelerine imkan verildiğini söylemek mümkündür.

Geniş anlamda özelleştirme, *“devleti hiçbir ekonomik faaliyete karışmayacak şekilde belli bir süreçten sonra, ekonomik sektörden çıkarma, devlete ait para ile ölçülebilen varlık ve değerlerin özel sektöre satılması”* şeklinde de tanımlanabilir.⁹⁰

Özelleştirme kavramı ile ilgili bütün tanımlarda üzerinde uzlaşılan bir nokta bulunmaktadır; o da özelleştirmenin, *“kamulaştırma ve millileştirmenin karşısı bir hukuki işlem olması”* dır.⁹¹

Kısacası günümüzde geniş anlamda özelleştirme, bir ülke veya bölgede piyasa güçlerinin hakim olmasını sağlayacak ve kamu kesiminin iktisadi etkinliğini azaltacak politika ve uygulama yöntemlerini kapsayan bir kavram görünümündedir.

3.2 Özelleştirmenin Tarihi:

1929 yılında yaşanan Büyük Buhran döneminde ortaya çıkan sorunların o güne kadar uygulanan klasik iktisat politikalarının bir sonucu olduğunun düşünülmesi ve klasik iktisat politikalarının yaşanan sorunlara cevap veremeyişi alternatif iktisat politikalarının tartışılmasına yol açmıştır. Büyük Buhran sonrası popülarite kazanıp

⁸⁹ Oktar Türel, “Özelleştirme Üzerine Notlar”, <http://www.geleceksosyalizm.net/oezellestirme-uezerine-notlar-oktar-tuerel-t1506.html>, Erişim Tarihi: 22.04.2010

⁹⁰ Veysel Atasoy, 1993, “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu”, Nurol Matbaacılık Yayını, Ankara, s.182

⁹¹ M. Berra Altıntaş, 1988, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri”, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Yayın no: 8, Ankara, s.33

geniş uygulama alanı bulan Keynesyen iktisat, klasik iktisadın temellerini oluşturan varsayımları birçok yönden eleştirmiş ve devletin ekonomide aktif bir şekilde rol alması gerektiğini savunmuştur. Buhranı toplam talepteki yetersizliğe bağlayan Keynes para, maliye, kredi, dolaysız kontroller ve kamu girişimciliği politikalarıyla sosyal refahın yükseltilebileceğini savunmuştur. Teorik temelleri Keynes'in Genel Teori'sinde ortaya konulmuş olan bu politikalar 1950'li ve 1960'lı yıllarda sanayileşmiş ülkelerde uygulamaya konulmuş ve bu anlayış doğrultusunda devlet kamu işletmeleri kurarak ekonomik faaliyetler içerisinde bizzat yer almıştır. "Ancak kamu işletmelerinin zaman içerisinde değişen ekonomik ve sosyal şartlara uyum sağlayamaması bu işletmelerin ekonomik faaliyetlerini etkin olmayan ve verimsiz bir şekilde sürdürmelerine yol açmıştır."⁹²

Keynesyen politikaların 1960'lı yılların sonunda, özellikle 1970'li yıllarda yaşanan ve 1974'te petrol fiyatlarındaki hızlı yükselişle belirginleşen dünya ekonomik kriziyle beraber sosyal devletin sahip olduğu geniş fonksiyonlarına bağlı olarak ortaya çıkan sorunlara cevap veremeyişi Keynesyen politikaların sorgulanmasıyla sonuçlanmıştır.

Böylece Klasik İktisadi bazı yönleriyle eleştiren bazı iktisadi yaklaşımlar gündeme gelmiştir. Ortak noktaları devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi, ekonomideki payının küçültülmesi ve rekabetçi bir piyasanın oluşması olan bu yaklaşımların başlıcaları Monetarizm, Rasyonel Beklentiler Teorisi, Arz Yanlı İktisat ile Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat'tır. Chicago İktisat Okulu'nun temel öğretilerinden olan Monetarizm devletin ekonomik hayattan çekilmesini, piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde işlemesi gerektiğini savunur. Monetaristler özellikle enflasyon üzerinde durmuşlar ve enflasyonun her yerde ve her zaman parasal bir olgu olduğunu söylemişlerdir. Ayrıca Monetarizmin öncülerinden Friedman devletin ekonomideki rolünü piyasanın kendi başına yapamadıklarını yapan, yani, oyunun kurallarını tayin eden, hakemlik yapan ve uygulayan olarak görmektedir.⁹³ Chicago Üniversitesi'nden çıkan bir diğer grup ise Rasyonel Beklentiler Teorisini ortaya

⁹² 2001, "Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi," İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No:221, s. 92.

⁹³ Milton Friedman, "Capitalism and Freedom", s.9." Muzaffer Dartan, 1996, "Privatization in the UK and Turkey with Particular Reference to the Coal Sector" İstanbul: University of Marmara European Community Institute, s.19. alıntı

koymuştur. Bu görüşe göre ekonomik birimlerin geleceğe dair beklentilerinin ve bu beklentilere göre aldıkları ekonomik kararların enflasyon üzerinde etkisi vardır. Yaklaşımlarında ayrılıklar olmasına rağmen her iki grupta devletin ekonomiye müdahalesini eleştirmiş ve dolayısıyla özelleştirme düşüncesinin ortaya çıkmasında etkili olmuşlardır. Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat'ın savunucuları ise Kamu Ekonomisinin Başarısızlığı Teorisini geliştirmişlerdir. Bu iktisatçılara göre kamu sektörünün ulusal ekonomiler içerisindeki payı gittikçe artmakta ve dolayısıyla kamu ekonomisinin rolü ve fonksiyonları giderek artmaktadır. Dolayısıyla bunun önüne geçilmesi için devletin ekonomik alandaki yetkilerinin anayasada belirtilmesi ve sınırlandırılması gerektiği düşüncesini savunurlar.

Arz yönlü iktisatçılar ise ekonomik sorunların temelinde mevcut üretimin mevcut talebi karşılayamadığı düşüncesinde birleşirler ve etkin bir iktisat politikası aracı olarak vergi indirimlerini savunurlar. Ekonominin her alanına müdahale eden aşırı büyümüş kamu kesiminin büyüme, verimlilik ve birikim açısından engel teşkil ettiği inancındadırlar.

3.3 Özelleştirmenin Amaçları:

Genel olarak devletin yönetim, denetim ve mülkiyetindeki işletmelerin, özel şahıs veya kuruluşlara devredilmesi olarak tanımlanan özelleştirmenin asıl hedefi devletin ekonomik faaliyetlerden çekilerek sadece eğitim, savunma ve alt yapı yatırımlarına yönelmesini sağlamaktır. Yani bir başka deyişle, bütün dünya ülkelerinde özel sektörün ağırlıkta olduğu ve liberal piyasa ekonomisinin düzgün bir şekilde işlediği bir yeniden yapılanmayı sağlamaktır.⁹⁴ Özelleştirme programlarının en önemli amacı, piyasa güçlerine karşı ekonomiyi duyarlı kılmak, endüstriyel etkinliği arttırmak ve gerçek büyümeyi sağlamak biçiminde genel bir ifade ile özetlenebilir.⁹⁵

Ancak bunların yanı sıra özelleştirmede birincil amaç olan ekonomik amaçların yanı sıra mali, toplumsal ve siyasal amaçlar da bulunmaktadır.⁹⁶

⁹⁴S.Rıdvan Karluk, 1994, "Türkiye'de KİT'ler ve Özelleştirme", İstanbul, Esbank, Yayın No:5, s.126.

⁹⁵ Sadi Uzunoğlu, 1996 "Türkiye'de Özelleştirme", İstanbul Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları, No:265 Alfa Basım Yayın ve Dağıtım İstanbul, S. 50.

⁹⁶Cevizoğlu, a.g.m s.23.

3.3.1Ekonomik Amaçlar

Kamu sektöründeki verimliliğin özel sektöre oranla daha düşük olduğunun ileri sürülmesi nedeniyle, verimliliği arttırmak özelleştirmenin başta gelen ekonomik amaçları arasındadır. Düşük verimliliğin altında yatan nedenler ise kamunun yeni teknolojik gelişmeleri yakından izleyememesi, siyasi tercihleri yansıtan istihdam politikalarının izlenmesi ki bu işgücü maliyetlerini yükseltici bir etki yaratmaktadır, etkin yönetimin sağlanamaması ve rasyonel yatırım programlarının uygulanamaması olarak sıralanabilir. Özelleştirmenin ekonomik amaçlarından biri olan serbest piyasa ekonomisini geliştirmekle gelinmek istenilen nokta serbest piyasa ekonomisinin en temel ve önemli unsuru olan rekabet kurumuna islerlik kazandırmaktır. Böylece kaynak kullanımında ve dağılımında etkinlik sağlanacak, sonuç olarak verimlilik artışı elde edilecektir.

Sermaye piyasasını güçlendirme amacıyla hedeflenen, gelişmekte olan ülkelerin genel olarak karşılaştığı ortak problemlerden biri sermaye piyasalarındaki yetersiz derecedeki menkul kıymet arzı sorunu çözmeye çalışmaktır. “Dolayısıyla, yeterli menkul kıymet arzı bulunmayan ülkelerde sermaye piyasasının güçlendirilmesi için, devlet tahvili, hazine bonusu ve gelir ortaklığı senedi gibi araçlardan yararlanılmaya çalışılmaktadır.”⁹⁷ Hisse senedi ihracı yoluyla özelleştirme yapılmasının (kamusal değerlerin sermaye piyasasına aktarılmasının), sermaye piyasasının gelişmesini sağlayan tasarrufların yatırıma dönüşmesini kolaylaştıracağına inanılmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler dış ödemeler dengesi açıklarını kapatmak için dövize ihtiyaç duyarlar. Bu sebepten, özelleştirmeler yoluyla döviz gelirlerini arttırmak amacının benimsenmesiyle içinde bulundukları döviz darboğazını aşmak içinde özel yabancı sermaye yatırımlarının ülkeye gelmesini sağlamak için özendirici politikalar izleyip döviz gelirlerini arttırmaya çalışırlar. Dolayısıyla, kamuya ait işletmelerin ve mülkiyetlerin satışında önceliği dış yatırımcılara vermek döviz kaynağı yaratma sorunlarına çözüm yolu olarak görülmektedir. Doğrudan yatırımlar ve portföy yatırımları olmak üzere ikiye ayrılan yabancı sermaye yatırımlarının ülkemiz gibi

⁹⁷ Cansel Oskay, Yeşim Kubar, 2008 “Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi”, KİİİB Dergisi Yıl:10 Sayı:14 Haziran,s.102.

sermaye kıtlığı çeken ülkeler için büyük önemi vardır. Dolayısıyla yabancı sermayeyi teşvik etme amacıyla yapılan özelleştirmeler ile kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek, sermaye kaynaklarını genişletebilmek ve döviz gelirlerini arttırmak açısından bu tür girişimleri teşvik edici düzenlemeler yapılmalıdır.

3.3.2 Mali Amaç

Özelleştirmenin mali amaçlarından olan devlete gelir sağlamak amacı ile yapılan özelleştirmelerle, devlet dış borçların ödenmesinde güçlüklerin yaşanması, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan destek görülmemesi ya da mali bunalımlara girdiğinde gelir sağlanabilir. Ülkemizde, hükümet programları gelirlerinin devletin borçlarını kapatmak amacıyla kullanılamayacağı ile ilgili hükümler taşımaktadır. Ancak gerçekleştirilen uygulamalar bu hükümle bağdaşmamaktadır.⁹⁸

3.3.3 Toplumsal Amaç

Gelişmiş ülkelere oranla gelişmekte olan ülkelerde daha dikkat çekici boyutta olan servet dağılımındaki dengesizliğin en önemli nedeni gelir dağılımındaki adaletsizliktir. Dolayısıyla, sermayeyi tabana yayma amacı doğrultusunda yapılan özelleştirmeler yoluyla halka arz edilen KİT'lerin hisse senetlerinin öncelikli olarak KİT'lerin yönetenlerine, çalışanlarına ve küçük birikim sahiplerine satılması toplumun bu kesimine bir gelir transferi niteliği taşıyacaktır. Bu durum aynı zamanda gelir dağılımında dengenin sağlanması yönünde olumlu bir etki yaratacaktır.

3.3.4 Siyasi Amaçlar

Liberal ekonomiye göre piyasa mekanizması içerisinde devletin payı asgari düzeyde olmalıdır. Bireylerin ekonomik özgürlüğünü savunan liberal ekonomistler devletin ekonomiye müdahalesi olması durumunda bu özgürlüğün kısıtlanacağı inancındadırlar. Dolayısıyla bu görüştekilere göre özelleştirme yoluyla devletin

⁹⁸ Güven Sevil, 1996 "Borsada Satış Yoluyla Özelleştirme" Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:927, s.6.

küçülmesi ve ekonomik faaliyetlerinin azalması ekonomik bireyselliğin önünü açacaktır. Yani, burada kast edilen amaç hükümetlerce benimsenmiş olan siyasal felsefeyi yürürlüğe koymaktır.

Bir başka siyasal amaçta sendikaların güçlerini zayıflatmaktır. Bu amaç özelleştirme uygulamasının öncüsü olarak kabul edilen İngiltere’de özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar listesinde en basta yer almaktadır. Bu yol ile kamu işletmelerinde örgütlenmiş olan güçlü sendikaların ekonomik ve siyasi etkileri engellenmeye çalışılmaktadır. Sendikalar, çalışanların çıkarlarını korumaya yönelik olarak kurulan meslek kuruluşlarıdır; Ancak, bir kitle örgütü olmasının doğal sonucu olarak potansiyel bir siyasi güce sahip oldukları gibi, kamu kuruluşlarındaki toplu iş sözleşmelerinde pazarlık güçlerini kullanarak yüksek ücret artışlarına da neden olmaktadır. Diğer yandan, potansiyel siyasi güçlerini bir siyasi parti gibi kullanarak veya başka bir siyasi parti ile organik ilişki içine girerek siyasi karar merkezlerine etki edebilmektedirler. Dolayısıyla, özelleştirme yöntemleri ile hükümetler, bir yandan sendikaların kamu işletmeleri içindeki güçlerini zayıflatmakta diğer yandan da iktidara siyasi ve ekonomik baskı unsuru olmalarının önüne geçmektedirler.

Kalkınma çabası içinde olan ülkeler sıkça karşılaştıkları, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, teknolojiye ve sermaye birikimindeki yetersizlikler nedeniyle sık sık ekonomik yeniden yapılanma programları uygulamak zorunda kalmaktadırlar. Bu programların ekonomik maliyetini uluslararası finansman örgütlerinden sağlamak zorunda kalmakta ve dolayısıyla dünya bankası ve IMF gibi uluslararası finansman örgütleri bu ülkelerde yapılacak yeniden yapılanma ve istikrar programlarının içinde özelleştirmenin olmasını bir ön şart olarak ileri sürmektedirler. Bu uyum programlarının bazılarında özelleştirme politikalarının Ayrıntılı olarak yer aldığı, hatta bazı ülkeler için önerilen özelleştirmelerin hangi sektörlerde yapılacağı konularına bile yer verecek şekilde ayrıntılı olarak hazırlandığı görülmektedir.⁹⁹

3.4 Özelleştirme Yöntemleri:

⁹⁹ Yusuf Alper, 1994, “İktisadi ve Sosyal Amaçlarıyla Özelleştirme”,Sağlık İş Yayınları, Ankara, S.39.

80’li yıllarda piyasa ekonomisini benimsemiş ülkelerde ve 90’lı yıllarda ise sosyalist ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmaya başlamıştır¹⁰⁰.Ancak, dünyadaki tüm ülkeler için ve ayrıca ülkelerin her birindeki devlet işletmelerinin bütünü için uygulanabilecek bir standart özelleştirme yöntemi bulunmamaktadır. Bu yöntemler, ülkeden ülkeye, ayrıca ülkelerin anayasal, ekonomik, sosyal, siyasal yapılarına ve geleneklerine göre değişmektedir.¹⁰¹ Yukarıdaki açıklamalar ışığında özelleştirme yöntemleri aşağıdaki sırayla açıklanabilir:

3.4.1. Satış Yöntemi:

Kamusal varlıkların ya da kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetinin, özel kişi veya kuruluşlara satılmasıdır. Özelleştirme programları aktif olarak gerçekleştirildiğinde bu yöntem iki farklı şekilde uygulanmaktadır. Bunlar “Doğrudan Satış Yöntemi” ve “Hisse Senedi Yoluyla Satış Yöntemi”dir. Doğrudan satış yönteminde kamu kuruluşlarının aktifleri kısmen ya da tamamen satışa sunulmaktadır. Aynı zamanda bu yöntem ülkemizdeki uygulama şekliyle “varlık satışı” olarak ifade edilmektedir. Satış tüm aktifleri içeriyorsa “tam özelleştirme” aktiflerin bir kısmı satıma konu ise “kısmi özelleştirme” den söz edilmektedir.

Hisse senedi yoluyla satış yönteminde ise, kamu kuruluşları mülkiyetinin hisse senetleri aracılığı ile halka veya özel kuruluşlara satışı söz konusudur. Hisse senetlerinin satışı doğrudan halka, tek bir alıcıya, kamu çalışanlarına veya seçilmiş aracı finansal kuruluşlara yapılabilir. Kamu hisselerinin tamamının veya bir kısmının gerçek ya da tüzel kişilere doğrudan satışı söz konusu ise buna “blok satış yöntemi” de denmektedir.

3.4.2 Finansal Kiralama Yöntemi:

Geniş anlamda özelleştirme yöntemlerinden birisi de kiralama uygulamasıdır. Devletin, sahip olduğu iktisadi teşebbüslerin mali durumlarını iyileştirmek üzere belirli

¹⁰⁰ Alper, agm. s. 39.

¹⁰¹ Metin Kilci, 1994 ,“KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması”, DPT yayınları ,Ankara, S.33.

süreler için özel sektöre devretmesi uygulamasına kiralama yöntemi denilmektedir. Bu yöntem mülkiyet devri söz konusu olmaksızın kamuya ait olan ekonomik üretim birimlerinin belirli sürelerle özel şahıslara veya özel sektör tüzel kişilerine kiralanması şeklinde uygulanmaktadır. Finansal kiralama ayrıca özelleştirme öncesi kamu işletmelerinin durumlarının iyileştirilmesine yönelik bir ara uygulama olarak da uygulanabilmektedir. Amaç, özellikle zarar eden kamu işletmelerinin mali yapılarını iyileştirmek ve satışa arz edilebilir hale getirmektir. Ancak kamu için mal üretme ve hizmet yerine getirme sorumluluğunun tamamen özel sektörde olduğu bu yöntemde kullanımına izin verilen işletmelerin kiralama amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi son derece önemlidir.

3.4.3. Yönetim Devri Yöntemi:

İşletme sözleşmesi yöntemi adı verilen bu yöntemde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetimi özel sektöre verilmektedir. Diğer bir ifade ile devlet bazen kamu teşebbüsleri ve kamu kuruluşlarının “Mülkiyet Hakkı”nı kendisinde saklı tutarak sadece yönetimin özelleştirilmesini sağlayabilir¹⁰². Daha çok nihai olarak özelleştirilmesi planlanan bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin performanslarını iyileştirmek ve özelleştirmeye hazır hale getirmek için uygulanan bir yöntemdir¹⁰³. Bu yöntem özellikle batı ülkelerinde çok yaygın biçimde kullanılmakta ve bu yolla oldukça başarılı sonuçlar elde edilmektedir. Diğer yandan, belli sürelerle özel şirketlere kiralanın veya yönetimleri devir edilen kamu iktisadi teşebbüsleri, kira veya devir sözleşmelerine konulacak bazı ek maddelerle sözleşme süreleri bitiminde kiracı veya işletmeci şirket tarafından satın alınabilmektedir.

3.4.4. İhale Yöntemi:

Mahalli veya merkezi devlet birimlerince yerine getirilmesi gereken bir kısım mal ve hizmet üretiminin, mal ve hizmet sunulması ile ilgili sorumluluk kamuda kalmak şartıyla, ihale ile devlet tarafından özel sektöre yaptırılmasına ihale yoluyla

¹⁰² Coskun Can Aktan, 1990 “KİT.lerde Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi”, TİSK İnceleme Yayınları No:12. Ankara, S. 9.

¹⁰³ Altıntaş, a.g.m, s. 60.

özelleştirilme denilmektedir¹⁰⁴. Mal ve hizmet üreticisi olarak yüklendiği sorumluluklar nedeniyle aşırı büyüyen ve hantallaşan devletin, bu sorumlulukların bir kısmını özel sektöre devretmesi ile bir yandan özel sektörün dinamik yapısından faydalanılmakta, diğer yandan da ağır işleyen bürokrasi ve hantallıktan kaynaklanan aşırı maliyet ve gecikmeler engellenmektedir.

İhale yöntemi özellikle mahalli idare hizmetlerinde yaygın bir uygulama alanı bulabilmektedir.¹⁰⁵ Mahalli idarelerin çöp toplama, toplu ulaşım sistemi, yol-cadde-sokak yapımı, bunların bakımı ve onarımı, yeşil alan ve parkların yapımı düzenlenmesi ve bakımı, şehir içi içme suyu şebekesi tesislerinin yapımı, otopark ve dinlenme tesislerinin yapımı gibi hizmetlerin büyük çoğunlukla özel sektöre ihale yoluyla yaptırıldığı görülmektedir. Kamuoyunda taşeron sistemi olarak bilinen bu tip özelleştirme yönteminde dikkat edilmesi gereken en önemli konu, mal ve hizmeti üretip sunmakla yükümlü olan taşeron firma ile hizmeti tüketen kesimler arasındaki denetim ve sorumluluk ilişkisinin kamu tarafından özenle denetlenmesidir.

3.4.5. İmtiyaz Devri Yöntemi:

Bu yöntem özellikle elektrik, doğal gaz, haberleşme, ulaştırma gibi doğal tekel özelliği taşıyan faaliyet alanlarında uygulanmaktadır. Doğal tekellerin söz konusu olduğu ve ölçek ekonomisinin avantajlarından dolayı sadece kamunun faaliyet gösterdiği sektörlerde özel sektöre de faaliyette bulunma izni verilmesi anlamında kullanılmaktadır. Bunun nedeni elektrik, doğalgaz, haberleşme, ulaştırma gibi sektörlerde mevcut olan kamu tekellerinin aşırı şekilde büyümeleri, bu sektörlerde rekabeti ve verimliliği ortadan kaldırmaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak ölçek ekonomisinin avantajları yok olduğu gibi israf edici etkin olmayan bir kaynak kullanımına da yol açmaktadır.

3.4.6. Ortak Girişim Yöntemi:

¹⁰⁴ Alper, agm. s. 61

¹⁰⁵ Aktan, agm. s. 80

Kamu ve özel sektör işletmelerinin ortak faaliyet yürütmelerini amaçlayan ve kamu payının %51 den az olmasını gerektiren bir özelleştirme yöntemidir¹⁰⁶. Bu çeşitli ülkelerde yaygın biçimde uygulanan ve iyi düzenlendiği takdirde her iki kesimin avantajlarını bir araya toplayabilecek bir yöntemdir.¹⁰⁷ Bu yöntem özellikle büyük ölçekli ve riskli yatırım alanları ile faaliyet alanının önemi nedeniyle, mutlaka kamu sermayesi ve kamu denetiminin gerekli olduğu alanlarda kamu sektörü ile özel sektörün belli oranlarda ortak olduğu Anonim Şirketlerce bu yatırımların yapılması veya mevcut mal ve hizmet üretim birimlerinin özel sektör kuruluşlarına açılması yoluyla ortak kuruluşların oluşturulması şeklinde uygulanabilmektedir. Ancak bu yöntemin başarılı olabilmesi için kurulan karma şirketlerin faaliyetlerinde gerektiği kadar bağımsız olmaları ve şirketlerin özel hukuk hükümlerine tabi olmaları gerekli koşuldur.

3.4.7 Yasal ve Kurumsal Serbestleşme Yöntemi:

*“Kamu ekonomisinin sınırlarını daraltmaya ve tüm ayrıcalıklarını kaldırmaya yönelik bir iktisat politikası aracıdır”.*¹⁰⁸ Ekonomik faaliyetlerde piyasa şartlarına işlerlik kazandırılması ve devlet tekelindeki ekonomik faaliyet alanlarında özel sektörün piyasaya girişini engelleyen kuralların kaldırılması şeklinde uygulanmaktadır. Özellikle ekonomik yapının yeniden şekillendirilmesi ve rekabete dayalı piyasa sistemine işlerlik kazandırılması amacı ile yapılan bir özelleştirme yöntemidir. Bu tip özelleştirmeye Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu tarafından önem verilmekte ve ekonomik reform programlarının etkinliğinin sağlanmasında ön şartlardan birisi olarak görülmektedir.

¹⁰⁶ Afşar, agm. s. 134

¹⁰⁷ Altıntaş, agm.s. 59

¹⁰⁸ <http://www.ydk.gov.tr/egitim-notlari/özelleştirme.htm> Erişim Tarihi:15.11.2005

4.BÖLÜM

NORM KADRO UYGULAMASI VE YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİ

4.1 Mahalli İdarelerde Norm Kadro Uygulamasına Bakış:

*“Belediyeler de dâhil olmak üzere tüm kamu kurumlarına istihdamda norm kadro uygulama zorunluluğu getirilmiştir. Kamu istihdamında norm kadro sistemi, bugüne kadar uygulandığı kurumlarda çeşitli sorunlara kaynaklık etmiştir. Sistemin nasıl uygulanacağına ilişkin kuralların açık olarak ortaya konulmamış olması sorunların başında gelmektedir.”*¹⁰⁹

Norm Kadro uygulaması kamu kurumları için yasal zorunluluk haline getirilmiştir. Yerel yönetimler aşağıdaki beş düzenleme gereğince kendi kuruluşlarının “norm kadro çalışmaları”nı yapmakla yükümlüdürler:

Bakanlar Kurulunun 2000/1658 sayılı kararına ekli “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar”, RG: 20 Aralık 2000, 24266. 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi, RG: 11 Temmuz 2001, 24459. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununun 48 ve 49. maddeleri 5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu 23. maddesi. 22/04/2006 tarihli 2006/9806 sayılı Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar¹¹⁰

En son çıkarılan 22 Nisan 2006 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı, kendinden önceki mevzuatı da belirler hale gelmiştir. Bu Karar daha önceki mevzuatı, özellikle de bu konudaki belirleyici Kanun olan 5393 sayılı Kanun ile öngörülen düzenlemeleri de

¹⁰⁹ <http://yayad.org/sorunlar/normkadro sistemiuzerineyayadgorusu.Erisim Tarihi:14.08.2007>

¹¹⁰ www.belgenet.com/yasa/k5215.html.107k.Erisim Tarihi:18.06.2008

belirler niteliktedir. Bu niteliğiyle Bakanlar Kurulu Kararı, Kanun'un üzerine çıkarılmıştır.¹¹¹

4.1.1 Norm Kadro Düzeni ve Özellikleri:

Norm kadro ile ilgili yapılan düzenlemelerde amacın, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu alana ilişkin bugüne kadar olan uygulamalara bakıldığında, bu çalışmaların mevcut istihdamı daraltıcı bir nitelik taşıdığı gözlemlenmektedir. Belediyelerdeki norm kadro düzenlemeleri için çıkarılan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm kadro İlke ve Standartlara İlişkin Esaslar” incelendiğinde bu görülebilir. Norm Kadro Kararnamesi ile ilgili bazı bölümleri incelediğimizde belediyelerin istihdamına yönelik yapılan değişiklikler hizmet sunumunu da değiştirmiştir. Yeni Belediye Yasasıyla (13.07.2005-yürürlük) belediyelere taşeronlaşma ve özelleştirme konusunda geniş yetkiler verilmiştir. Norm kadro (22.04.2006) ile de bu adeta dayatılmıştır. Belediyeler norm kadro kararnamesiyle; kadroların kullanımında, 5393 sayılı Belediye Kanununun 49 uncu maddesinin sekizinci fıkrası göz önünde bulundurulmak zorundadırlar. Hatırlanacağı üzere bu fıkarda, Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde otuzunu, Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırkını aşamaz denilmektedir.

Dolayısıyla, kadro kullanımında yalnızca norm kadro sayıları yeterli değildir, bundan önce bütçenin personele ayrılan paya bakılmalıdır ve personele ayrılan pay olanak veriyorsa, yani nüfusa göre yüzde 30 ya da 40'ını geçmiyorsa bu kadrolar kullanılabilir. ¹¹²

Yeni Belediye yasanın “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14.maddesi “a” bendinde belediyenin kamu hizmeti niteliğindeki adeta bütün görevleri

¹¹¹ <http://yaved.org/sorunlar/normkadrosistemiuzerineyavedgorusu>. Erişim Tarihi: 14.08.2007

¹¹² “Norm Kadro Uygulaması” 2006, İdari ve Mali Mevzuat Dergisi Ağustos , Sayı: 11, Cilt: 6, Sf: 3-12

sayılarak belediyelerin bu hizmetleri “yapacağı veya yaptırılacağı” ifade edilerek şöyle denilmiştir : “*İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50 000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.*”

Yukarıdaki yasa metnine bakıldığında sayılan hizmetlerin tümünün kamu hizmetleri olduğu açıktır. Bu hizmetlerin kar amacı güdülmeden, kamu yararı gözetilerek vatandaşa en iyi kamusal organlarınca götürüleceği tartışmasızdır.

Belediye Yasasının “**Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri**” başlıklı 67.maddesinde ise **belediyedeki neredeyse bütün hizmetlerin** üçüncü kişilere gördürülebileceği ifade edilerek şöyle denilmiştir “*Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.*”¹¹³

Norm kadro kararnamesiyle ise, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin hizmet satınalma yoluyla karşılanması esas

¹¹³“YeniBelediyeYasasıveTaşeronlaşma”,
www.genel-is.org.tr/upresimler/yayinlar/gorusler/yeni_belediye_yasasi.doc,Erişim
Tarihi:19.10.2010

olacaktır, denmekte ve buradaki “esas olacaktır” vurgusu, öncelikle hizmet alımı yoluna gidilecektir anlamındadır.

4.1.2 Norm Kadronun Yerel Yönetimlere Getirdikleri:

Bakanlar Kurulunun 29 Kasım 2005’te aldığı karar, oldukça gecikmeli olarak, 22 Nisan 2006 günü Resmi Gazetede yayımlandı. Kararnamenin sunuş paragrafına bakılırsa, işin sorumlusu İçişleri Bakanlığı’dır. Bakanlık çalışmasını 6 Ekim 2005 günü 9878 sayılı yazı ile Bakanlar Kuruluna iletmiş. Bakanlar Kurulu yazıyı iki ay sonra görüşmüş, görüşükten beş ay sonra yayımlamıştı. 2006/9809 sayılı bu kararnameye *Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar* yürürlüğe koyulmuştu.

Ancak Belediye-İş Sendikası, belediyelerde norm kadro standardı getiren Bakanlar Kurulu kararına karşı Danıştay’da iptal davası açtı Binlerce belediye çalışanının isini kaybetmesine neden olacağı belirtilen kararnamenin Anayasa, yasa ve uluslararası hukuka aykırı olduğu öne sürüldü. Belediye-İş Sendikası, dava dilekçesinde kararnamenin yüzbinlerce belediye çalışanının işini kaybetmesine neden olacağını belirtirken, üyeleri olan Muharrem Kaya’nın kararname gerekçe gösterilerek, işten atılmasını somut örnek olarak gösterdi. Kararnamenin Anayasaya, Sendikalar, Belediye ve Devlet Memurları Yasalarına aykırı olduğu öne sürülen dava dilekçesinde, kanunla düzenleneceği çok açık bir şekilde Anayasa hükmü olan konuların hukuka aykırı olarak ‘Bakanlar Kurulu kararıyla’ düzenlendiğine dikkat çekili. Dilekçede şöyle denildi: ‘Yerinden yönetim ilkesine göre, yerinden yönetim kuruluşları, tüzel kişiliğe sahip, genel karar organları seçimle belirlenen özerk kuruluşlardır. Anayasanın 127. maddesine göre merkezi idare, mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir. Vesayet yetkisi bir denetim yetkisidir. Bu yetki, vesayet makamının, denetimi altındaki kuruluşun yerine geçerek, onun adına işlem yapmasına imkan vermez. Anayasanın 127’nci maddesi mahalli idarelerle ilgili düzenlemelerin yasayla yapılmasını

emretmektedir. Yasayla düzenlemenin ardından, yasanın öngördüğü düzenlemeleri ise ilgili mahalli idare biriminin yetkili organlarının yapması Anayasa gereğidir.

Bakanlar Kurulu kararının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 'özerk yerel yönetim' ilkesine de aykırı olduğuna dikkat çekilen dava dilekçesinde, iptali istenen kararnamenin yerel yönetimlerin yasal yetkilerini elinden aldığı TBMM'ye ait bir yetkinin gasp edildiği de belirtildi.

Dava dilekçesinde, kararnameyle 'geçici işçi-sürekli işçi' ayrımı yapıldığını da vurgulayarak, bunun mevcut iş hukuku sistemine aykırı olduğunu ve bu kavram karışıklığının işçiler arasında statülerin belirlenmesi anlamında tedirginliğe yol açıldığı kaydedildi. Kararnamenin 17. maddesinde 'memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin hizmet satın alma yoluyla karşılanması esastır' hükmünün hatırlatıldığı dava dilekçesinde şöyle denildi: 'Bu hüküm Belediye Yasası'nın 14. maddesine aykırıdır. Belediye Yasası'nın 14. maddesi belediyelerin yapacağı hizmetleri saymakta, ardından bazı hizmetler de yapar veya yaptırır' ifadelerine yer vermektedir. Yasa belediyelere seçenek sunmakta, zorunluluk getirmemektedir. Kararname ise belirli tür hizmetlerin Belediye tarafından yapılmasını istisna haline getirmekte, hizmet satın almayı kesin kural olarak getirmektedir. Kanunun öngörmediği bu hususun Kararname ile getirilmesi Kanuna aykırılık oluşturmaktadır.'

Sendika dava dilekçesinde kararnamenin nasıl işçi kıyımına neden olacağını da örnekler vererek anlattı. Kararnamenin eki olan cetvellere göre, Ankara EGO'ya 264 işçi öngördüğünü oysa aynı kurumda halen 2 bin 429 işçinin çalıştığına dikkat çekti. İzmir ESHOT'da ise 997 işçi çalışmasına karşın, kararnamenin 198 işçi çalıştırabileceği düzenlemesi getirdiğini belirten sendika, işçilerin tamamına yakınının kendi üyesi olduğunun da altını çizdi. Sendika, Anayasa ve yasalara aykırı olan Bakanlar Kurulu kararının iptalini ve yürütmenin durdurulmasını talep etti.

Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde norm kadro standartlarını belirleyen esaslar, Bakanlar Kurulu Kararı olarak, 22/04/2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştı, söz konusu bu esaslar Danıştay tarafından, bu tür bir esas düzenleme yetkisinin İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığına verildiği ancak yetkinin Bakanlar Kurulunca kullanıldığı gerekçesiyle iptal edildi. Danıştay

kararına uyumlu yeni esaslar ise 22/02/2007 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdi.

Yeni esaslarda, önceki esaslardan farklı olarak bazı yeni düzenlemeler bulunmaktadır.

1- Önceki esasların kapsam maddesinde sadece memur ve sürekli işçiler varken yeni esasların kapsam maddesinde buna ilave olarak sözleşmeli personel ve geçici işçiler de yer almaktadır. Ayrıca, "Mahalli İdare Birliklerinde, Avrupa Birliği destekli programlar veya bu programlarla ilgili projelerin yürütülmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve koordinasyonu ile ilgili her türlü çalışmada ihtiyaç duyulan personel" bu Yönetmelik kapsamı dışında tutulmuştur.

2-Oluşan tereddütler nedeniyle tanım başlığı altında "Meclis" ve "Mahalli İdareler "in tanımları yapılmıştır.

3- İdari birimlerin oluşturulmasında; (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlara ilave olarak, Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belirtilen birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları da kullanılabilir.

4- Kadro aktarımı önceki esaslarda bütünüyle yasaklanmıştı. Yeni esaslarda istisna getirilmiştir. İstisna şu şekildedir: "Ancak, mevcut dolu memur kadro sayısı personel grupları itibariyle kendi alt grupları için tespit edilen norm kadro sayısından az olan kapsama dahil kurum ve kuruluşlarda norm kadro standartları cetvellerinde belirlenen idari, sağlık ve yardımcı hizmet personeli gruplarından her birine ait norma uygun boş kadro sayısının yüzde ellisine kadar ilgili personel gruplarından düşülerek ihtiyaca göre idari, sağlık ve teknik personel gruplarına sayı itibariyle meclis kararı ile eklenebilir. Oranların hesaplanmasında sonucun tam sayı çıkmaması durumunda bulunan rakam kendinden büyük en yakın tam sayıya yuvarlanarak aktarılacak kadro sayısı tespit edilir. Kadro aktarımı yapılan personel grubunda kalan kadro sayısı ile söz konusu gruptan diğer gruplara aktarılan kadro sayısının toplamı ilgili grup için norm kadro standartları cetvellerinden belirlenen sayıdan fazla olamaz. Aktarma yapılacak sayı kadar kadro unvanı, aktarma yapılacak gruba ait listelerden seçilerek ve Yönetmeliğin ekinde yer alan (I) sayılı kütüğe uygun olarak belirlenir. Bu şekilde yapılacak aktarmalara ilişkin ihdas veya boş kadro değişiklik cetvelleri 3 ay içerisinde İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığına bildirilir."

5- Müfettiş ve mali hizmet uzmanları için istisna getirilmiştir. Bu konuya ilişkin yeni madde şu şekildedir: "Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan norm kadro standartları cetvellerinde kendi alt gruplarında müfettiş ve mali hizmet uzmanı öngörülen kapsama dahil kurum ve kuruluşlar bu unvanlarda personel istihdam edebilirler. Bu şekilde istihdam edilecekler, en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt içi ve yurt dışındaki öğretim kurumlarından mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonunda mesleğe müfettiş yardımcısı ya da mali hizmetler uzman yardımcısı olarak alınırlar. En az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak şartıyla açılacak yeterlik sınavına girme hakkını elde ederler. Yeterlik sınavında başarılı olanlar ilgisine göre müfettiş ya da mali hizmet uzmanı olarak atanırlar."

Mevcut müfettiş yardımcıları için getirilen düzenleme geçici madde şu şekildedir: "Bu Yönetmeliğin 12 nci maddesi çerçevesinde müfettiş kadrolarına yapılacak atamalarda ilgili mahalli idare için tespit edilen norma uygun münhal müfettiş kadrosu bulunmaması durumunda kapsama dahil mahalli idareler, bu Yönetmeliğe ekli norm kadro standartları cetvellerinde kendileri için ayrı ayrı tespit edilen müfettiş/müfettiş yardımcısı norm kadro sayısını aşmamak kaydıyla dolu kadrolardaki müfettiş yardımcısı kadrolarını müfettiş kadrolarıyla meclis kararıyla değiştirebilir."

6- "Özel güvenlik personeli" esaslara özel bir madde eklenmiştir. Madde şu şekildedir: " MADDE 17 - (1) Özel güvenlik hizmetlerinin büyükşehir belediyeleri ile belediye ve belediye bağlı kuruluşlarının kendi bünyesinde özel güvenlik birimi kurdurularak gördürülmesi halinde, 10/6/2004 tarihli ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile 7/10/2004 tarihli ve 25606 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikteki usul ve esaslara uygun olarak belirlenecek kadrolar bu Yönetmelik hükümlerine göre ihdas edilir ve büyükşehir belediyeleri ile belediye ve belediyeye bağlı kuruluşları için bu Yönetmelikte tespit edilen norm kadro standartları toplamına eklenir.

(2) Tespit edilecek özel güvenlik kadro unvanları Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-4 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütüklerinden (I) sayılı Memur Kütüğünde belirlenen unvanlardan seçilir."

7- "Özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru istihdamı" için yeni bir madde getirilmiştir. Madde şu şekildedir : " MADDE 22:(1) Kapsama dahil kurum ve kuruluşlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 53 maddesi ve bu maddeye istinaden çıkarılarak 20/8/2004 tarih ve 2004/7754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Özürlülerin Devlet Memurluğuna Alınma Şartları ile Yapılacak Yarışma Sınavları Hakkında Yönetmelik ile 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunun 30 maddesi ile 24/3/2004 tarihli ve 25412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamı Hakkında Yönetmelik ile 24/5/1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile 10/2/1995 tarihli ve 95/6542 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Muhtaç Çocukların İşe Yerleştirilmesine İlişkin Tüzük hükümlerinden doğan yükümlülüklerini yerine getirmek amacıyla kendileri için tespit edilen norm içerisinde yeterli sayıda boş kadroyu tahsis ederler. (2) Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte toplam dolu memur ve sürekli işçi sayısı kendisi için tespit edilen normdan fazla ya da norma eşit olan kapsama dahil kurum ve kuruluşlar, sözkonusu mevzuatlara uygun olarak belirleyecekleri sayıda özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru personeli bir defaya mahsus olmak üzere; atanacak personelin niteliklerini de dikkate alarak ihdas edecekleri kadrolara atarlar. Bu şekilde ihdas edilecek kadrolar aynı sınıf veya unvandan olmak üzere sayı itibarıyla tespit edilen norma uygun kadroların boşalması halinde yeni kadrolarla değiştirilir."

8- "İç denetçi kadroları" için yeni bir madde getirilmiştir. Madde şu şekildedir: " MADDE 23 - (1) Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerine 28/8/2006 tarihli ve 2006/10911 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ihdas olunan ve Kararın eki listede yer alan Belediye ve Büyükşehir Belediyelerine bağlı idarelerin normuna eklenen eki listede tahsis edildikleri mahalli idareler ile sınıfları, dereceleri ve adetleri gösterilen iç denetçi kadrolarının derece değişiklikleri (I) sayılı kütüğe uygun olarak Belediye Meclisi tarafından yapılır."

9- Geçici işçilere ilişkin olarak bir önceki esaslarda yer alan "(E) Grubu Belediye Bağlı Kuruluşlarında geçici işçi istihdam edilemez." şeklindeki madde "(E) grubu belediye bağlı kuruluşlarında kullanılacak geçici iş pozisyonları bu kuruluşlar için norm kadro standartları cetvellerinde belirlenen memur norm kadro standardı toplamının yüzde onunu geçemez." olarak değiştirilmiştir. Ayrıca mevcut geçici

işçilere ilişkin şu madde getirilmiştir. "Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde usulüne uygun olarak vize edilmiş geçici iş pozisyonu sayısının 24 üncü maddeye göre tespit edilen geçici iş pozisyonu sayısından fazla olan kısmı dondurulmuştur. Dondurulan bu pozisyonlardan boş olanlar bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinde, bu tarihten itibaren herhangi bir sebeple boşalacak geçici iş pozisyonları ise boşaldığı tarihte iptal edilmiş sayılır."

10- İktisat müfettişleri için yapılan yeni düzenleme şu şekildedir: "Bu Yönetmeliğin eki cetvel ve kütüklerde yer verilmeyen iktisat müfettişi kadrolarında istihdam edilen personel kadrolarıyla birlikte ilgili mahalli idarenin teftiş kurulu başkanlığı/müdürlüğünde görevlendirilir."

11- Sivil savunma uzmanı kadroları için yapılan düzenleme şu şekildedir: "Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, nüfusu 50.000' den yukarı olan belediyeler ile belediye bağlı kuruluşları ve F1 grubundaki mahalli idare birliklerinde birer adet 1-4 dereceli sivil savunma uzmanı kadrosu ihdas edilir"¹¹⁴

Norm Kadro Uygulamasının özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

4.1.2.1 İstihdam Sınırlaması:

Norm Kadro ilkeleri, memur ve sürekli işçi kadrolarını tanımlayıp sınırlandırmıştır. Listelerde belirlenen kadro unvanı ve sayı toplamı aşamayacak, ama bunun altında istihdam yapılabilecektir. Örneğin nüfusu 3000 den az belediyelerde toplam 13 memur ve 7 işçi çalıştırılabilecek; nüfusu 20 bine kadar olan belediyelerde başkan yardımcısı olmayacak; imar müdürlüğü nüfusu 20 binden çok belediyelerde kurulabilecek; nüfusu 50 bine kadar olan en küçük il merkezi belediyelerde 133 memur + 80 işçi; nüfusu 800 binden çok il merkezi belediyelerde ise 447 memur + 268 işçi istihdam edilebilecektir. En büyük belediye örgütü İstanbul Büyükşehir Belediyesi'dir ve toplam 9334 memur + 5600 işçi istihdam edebilecektir.

Hâlihazırda çalıştırılan memur ve sürekli işçi sayısı, şu anda standart toplamından fazla ise, "fazla olan miktar dondurulacaktır." Bir başka deyişle, bu kadrolarda çalışanlar çeşitli nedenlerle işten ayrıldığında bu kadrolar iptal edilecektir.

¹¹⁴ <http://www.yaved.org.tr>, Erişim Tarihi :23.10.2008

Şu anda boş olan kadrolar unvan bakımından altı ay içinde, daha sonra boşalacak olanlar boşaldığı tarihten itibaren üç ay içinde listelere uygun hale getirilecektir. Uyarlama işlemi yapılmadıkça, kadrolara yeni atama yapılamayacaktır. “Yardımcı hizmetler”de çalıştırılan *itfaiye* erleri genel idari hizmetler kadrosuna geçirilmiştir.

Sağlık personeli, norm kadroya göre belirlendiğinde ihtiyacı karşılamıyorsa, bu durumda istihdam Sağlık Bakanlığı Taşra Teşkilatı Yatak ve Kadro Standartları Yönetmeliğinde yatak sayısı itibarıyla öngörülen kadro sayılarını aşmamak üzere kadro ihdas edilecek, bunlar belediyenin personel kadrosuna eklenecektir.

Geçici işçi istihdamı, bir yılda belediyedeki memur standart toplamının %40ını geçemeyecektir. Geçici işçi sayısı yıllık olarak meclis tarafından belirlenecektir. Bağlı kuruluşlarda geçici işçi istihdamı ise tümünden yasaklanmışken yeni düzenlemeyle bu kuruluşlar için norm kadro standartları cetvellerinde belirlenen memur norm kadro standardı toplamının yüzde onunu geçemez denmiştir. Aslında bu haliyle bile su, kanalizasyon gibi yatırım işlerinde taşeronluk ilişkilerinin yaygınlaşmasına engel değildir.

*“Sözleşmeli personel, ancak belli unvanlarda çalıştırılabilecektir. Bunlar 5393/49da sayılmıştır: Sözleşmeli personelin yürüttüğü işler için boş kadro varsa, bunlara atama yapılamayacaktır. Ve İçişleri Bakanlığı sözleşmeli personel unvanlarına sınırlama getirebilecektir. Bu hizmetler 5393’e göre şunlardır: Çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel...”*¹¹⁵

¹¹⁵NormKadroSistemiÜzerineYAYEDGörüşü,2006,<http://yayed.org/sorunlar/normkadrosistemiuzerineyayedgorusu>Erişim Tarihi.22.05.2010

4.1.2.2 Hizmetlerin Özelleştirilmesi:

Bakanlar Kurulu Kararı ile belediyelerde örgütlenme ilkeleri ile hizmet görme usulü de belirlenmiştir. Getirilen esaslara göre belediyeler hizmetlerini personel istihdam ederek değil, piyasadan hizmet alarak görmeye zorlanmaktadırlar. Karar'ın, "hizmet satın alma" başlıklı 17.maddesinde "memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin hizmet satın alma yoluyla karşılanması esastır" denilerek hizmet satın alma zorunluluğu getirilmektedir. Böylece en başta 5393 sayılı Kanun hükümleri çiğnenmekte ve belediye karar organlarının yetkisine müdahale edilmektedir.

Yerel idareler, hizmet özelleştirmesini bazı modeller ile gerçekleştirir. En çok kullanılanları şöyledir:

- İhale Yöntemi ile (CONTRACTING OUT) ;

Yerel hizmetlerin sunumunda çoğunlukla görülen bu yöntem, yerel yönetimlerin sık başvurduğu bir özelleştirme biçimidir. Bu yöntemde göre yerel hizmetler, bir sözleşme çerçevesinde, özel sektör tarafından sunulur. Hizmet sunma sorumluluğu bulunan belediyeler, finansmanını ve denetimini sağlayarak hizmetin özel sektöre sunumunu gerçekleştirirler.

İhale yönetiminde belediye, yüklenici özel firma ve halk arasında üçlü bir ilişkiden söz edilebilir. Hizmetle ilgili genel standartları tespit eden belediye, hizmetin kalitesini, fiyatını ve çevreye olan diğer etkilerini kontrol etmek ve gerekli tedbirleri almak durumundadır. Belediye hizmetin yürütülmesinden sorumlu olmakla beraber, daha çok organizatör konumundadır.

İhale yöntemiyle, çöp toplama, sokakların süpürülmesi, parkların bakımı gibi nitelikli eleman istihdamını gerektirmeyen ve özel sektörün etkin olarak sunabileceği hizmetlerin sunulduğu görülmektedir.¹¹⁶

¹¹⁶Ertuğrul Acartürk, 2002, " Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler",Yerel Yönetim Dergisi,Yıl:7,Sayı:6,s.23

- İmtiyaz Yöntemi ile ;

Yerel yönetimin, bir kamu hizmetinin finansman ve idaresini tamamen veya kısmen özel bir işletmeciye havale ettiği bir formüldür. Buna karşılık, özel girişimcinin yapmış olduğu yatırımlarının karşılığını alabileceği bir teminat tekeli vardır. Bu teminat genellikle belli bir coğrafi alanla sınırlıdır.

İmtiyaz, imtiyazı veren idare ile imtiyaza hak kazanan kişi veya firma arasında bir sözleşme ile düzenlenir. İmtiyaz genellikle doğal tekel özelliği olan bir hizmetin yapılması amacıyla verilir. Hizmetin belirli bir kalitede, miktarda ve uygun fiyatta sunulması belediye idaresinin sorumluluğundadır ve bu sözleşmede belirtilmelidir.

Genellikle imtiyaz, doğal tekel niteliği taşıyan su, gaz, elektrik, metro, kanalizasyon gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için bir veya birden çok kişi veya firmalara verilir. Bu yöntemde hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini ücret veya kullanıcı fiyatları şeklinde doğrudan sunucu firmaya öderler.

Açık artırma yapılarak imtiyaz verilir. Böylece imtiyazın verilmesi aşamasında ihale yöntemine benzer bir biçimde rekabet devreye girmekle birlikte, imtiyazın verilmesinden sonraki aşamada rekabet olmaması, imtiyaz sahibi kişi ya da firma açısından haksız kazançlar yaratabilir. Buna ek olarak, hizmetin bedelinin doğrudan kullanıcılar tarafından karşılanması, özellikle dar gelirli kullanıcılar için ödeme güçlükleri yaratabilir.¹¹⁷

- Yap-İşlet-Devret Yöntemi ile ;

“Yap-işlet-devret modeli, kamunun görev alanına giren bir yatırım veya hizmeti, yatırım ve işletme döneminde yapılacak masrafları yüklenen ve karşılığında yatırım sonucu ortaya çıkacak tesisi, önceden belirlenen bir süre ve tarife üzerinden işletme hakkına sahip olan bir şirket eliyle gerçekleştirmesidir”

Yüksek finansman gerektiren bir kamu hizmeti veya bayındırlık işinin sunulması amacıyla, sermayesi ve bütün riski kendine ait olmak üzere, (yerli, yabancı veya ortaklaşa girişimler) özel sektör tarafından kurulup belirli bir süre işletildikten sonra

¹¹⁷ Acartürk,a.g.m,s.24

tesisin ilgili kamu kuruluşuna şartsız ve bedelsiz olarak devredilmesi sistemin özünü oluşturur.

Genellikle büyük sermaye ve ileri teknoloji isteyen otoyollar, metro yapımı, asma köprüler, hava alanları, santraller ve benzeri kamu yatırımlarının devlete yük getirmeden yapılması amaçlanmaktadır.

-Satış Yöntemi ile ;

Bina, belediye iktisadi teşebbüsleri ve her türlü malvarlığı “doğrudan satış” veya “hisse yoluyla satış” modelleriyle satışa konu olabilir. Doğrudan satış modelinde kamu kuruluşunun aktifleri tamamen veya kısmen satışa konu olmaktadır. Diğer modelde ise, kamu kuruluşunun hisselerinin tümü veya bir kısmı özel şahıslara veya kuruluşlara hisse senetleri aracılığı ile devredilmektedir. Böyle bir uygulamanın yapılabilmesi için, özelleştirilecek kamu kuruluşunun sermayesinin hisselerle bölünmüş olması ve sermaye şirketi statüsünde bulunması gerekir.

- Belediyelerarası İşbirliği İle ;

Belediyeler önemli ölçüde finansman, teknik donanım ve uzman personel gerektiren hizmetlerin arzında bazen tek başlarına yeterli olamamaktadırlar. Zaten maliyeti yüksek bu teknik donanıma ve personele de bireysel olarak sahip olmalarına genellikle gerek yoktur. Bu bağlamda belediye idaresi, bu tür hizmetleri doğrudan kendisinin yürütmesinin yerine, başka bir belediye ya da kamu kuruluşu ile anlaşarak satın alabilir, yaptırabilir ya da ortaklaşa sunabilir.¹¹⁸

-Şirketleşme Yoluyla

1580 Sayılı Belediye Kanununun 19.maddesine göre “Belediye idareleri, kanun ile kendilerine verilmiş görevleri yerine getirdikleri takdirde, belde halkının müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak için şirket kurabilirler ve mevcut şirketlere de iştirak edebilirler” hükmüyle belediyelerin şirket kurmalarına izin verildiği çok açıktır. Belediyeler daha etkin hizmet sunabilmek ve hemşehrilerine götüreceği hizmetlerde yüksek verime ve tatmin edici sonuçlara ulaşabilmek amacıyla, stratejik iş birimlerini “şirket” statüsüne sokarak, özel hukuk hükümlerine göre işletmektedirler.

¹¹⁸ Acartürk,a.g.m,s.25

Hızlı kentleşme, teknoloji ve ulaşımdaki gelişmeler ve sosyal devlet anlayışının yaygınlaşmasıyla mahalli idarelerin hizmet yükü hızla artmaktadır. Merkezin baskısından ve kaynaksızlıktan hizmet üretemez konuma gelen yerel yönetimler, mevcut yapıyla en çok ve en kaliteli hizmeti sunabilmek için çeşitli özelleştirme yöntemlerini kullanmaktadırlar. Zaten bu yöntemler norm kadro gibi yasalarla da zorunlu kılınmıştır.

Ancak sadece bu yöntemleri uygulayarak hizmetlerin etkin ve verimli olarak sunulabileceğini ileri sürmek mümkün değildir.¹¹⁹

4.1.2.3 Yerelleşme:

Personel istihdamı, belirlenen ilkeler çerçevesinde, kadro ihdası, değişikliği, kaldırılması dahil her türlü konuda meclis kararıyla gerçekleştirilecektir. Bir başka deyişle hem merkez kurumlarının hem de mülki birimlerin istihdam kararlarına ilişkin her türlü yetkisi kaldırılmıştır. Ama öte yandan norm kadro düzenlemesi ile istihdam edilecek personel sayı ve kadroları tüm yerel yönetimler için merkezi idare tarafından belirlenmiştir.

“İstihdamda yerelleşme” ve “özelleştirme esası” birlikte düşünüldüğünde, Bakanlar Kurulu Kararı’na damgasını vuran bu iki özelliğin aslında devletin yeniden yapılandırılmasına ilişkin neo-liberal kurgunun uygulaması olduğunu söyleyebiliriz. Yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi ve daha fazla demokrasi söylemi ile aslında yapılan yerel yönetimlerde demokrasinin kısıtlanması, yerel kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ve yerel yönetimleri piyasa gücüne dönüştürmektir. Yerelleşme politikası, belediye istihdamını köklü bir biçimde azaltmanın aracıdır.

4.1.2.4 Sözleşmeli Personel :

¹¹⁹ Acartürk, a.g.m, s.26

Büyükşehir belediyesi ile bunlara bağlı kuruluşlarda üst yönetici “daire başkanı”, diğer belediyelerde müdür”dür. Bunlar, belediyelerin yönetici personeli-memuru olarak tanımlanmaktadır.

Yöneticiler dışında tüm belediye dünyasında dört sınıf *memur personel* kalmıştır: “idari”, “teknik”, “sağlık”, “yardımcı hizmet” personeli. Sözleşmeli personel hükümlerinde görüldüğü gibi “teknik” ve “sağlık” hizmetler personeli asıl olarak sözleşmeli istihdam edilecek görünmektedir.

Norm kadro düzeni sözleşmeliliği sessiz sedasız yaygınlaştırmanın aracı olarak iş görmektedir. Bakanlar Kurulu Kararı bir bütün olarak incelendiğinde norm kadro kararı ile belediyelerin küçültüldüğü ve ihale kuruluşu olarak yapılandırıldıkları görülmektedir. Bu niteliğiyle belediyeler, yerel toplumsal ihtiyaç analizi temelinde yerel kamu hizmeti ihtiyacını karşılamak yerine yerel kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasına odaklı bir yapılanmaya zorlanmaktadırlar.¹²⁰

¹²⁰ “Yeni Belediye Yasası ve Taşeronlaşma”, www.genel-is.org.tr/gead/5.doc. Erişim Tarihi:03.11.2008

5.BÖLÜM

TAŞERONLAŞMA

5.1. Genel Olarak Taşeronlaşma

Sosyal bilimcilerin büyük çoğunluğu, 1970’lerde başlayan bir dizi teknolojik, demografik, kültürel ve politik değişikliğin dünyanın bütün ülkelerinde ekonomik yapıyı, özellikle de çalışma hayatını, etkilediği konusunda hemfikirdirler. Çoğu zaman, “esnek üretim” kavramıyla tanımlanan yeni üretim biçimi içinde çalışma hayatında yer alan değişikliklerin, yalnız istihdam düzeyinde önemli düşüslere neden olmakla kalmayıp taşeronlaşma, yarı zamanlı ve düzensiz işlerin önem kazanması, kayıt dışı istihdamın artışı gibi bir dizi olguya yol açtıkları gözlemlenmiştir. Esnek üretimin yanı sıra, “küreselleşme” olgusu da, getirdiği artan uluslararası rekabet kanalıyla üretim ve istihdamı etkilemiştir. “Sanayi sonrası toplum” kavramı ise, sanayi sektörünün toplam katma değer içindeki payının düştüğü ve hizmet sektörünün payının yükseldiği bir sürece, dolayısıyla gene istihdam yapısında önemli değişikliklere işaret etmektedir. Emeğin bu değişen dünyasında, sendikalaşma da giderek zorlaşmış ve sendikaların işlevlerini, eskisi gibi, büyük ölçüde düzenli sanayi işçilerinin çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve ücret düzeylerinin yükseltilmesiyle sınırlı olarak tanımlamak olanaksızlaşmıştır.¹²¹

Hizmet taşeronluğunu ise genel olarak şu şekilde tanımlamak mümkündür: Hizmetler sektörü içinde sayılan bir işte, işin bir bölümünün ana firma tarafından kendi sorumluluğunda olan daha küçük bir firmaya ya da bu firma aracılığıyla daha küçük bir firmaya yaptırılmasıdır.¹²² Taşeronluğa ilişkin yapılan çalışmalar, daha öncede değindiğimiz gibi taşeronluğun nedenlerine ilişkin kesin kriterler taşımamakla beraber genel olarak beş geniş kategoriye ayrılabilir. Bunlar maliyet-etkinlik faktörleri,

¹²¹ “Sendikalar”, www.spf.boun.edu.tr/Arastirma Projesi-Sendikalar.pdf.Erişim Tarihi:11.06.2006

¹²² R. Geo,1991, “The Growth of Producer Services Industries: Sorting Through The Externalization Debate”, *Growth & Change*, Vol:22, p:118-141.

finansal olmayan faktörler, ürüne olan talebin karakteristik özellikleri, hizmete ilişkin faktörler ve düzenleyici kurallardan kaçınma – esnekliktir¹²³

- *Maliyet-Etkinliğe İlişkin Faktörler*: Firmaların üretim sürecinde, taşeron kullanmasının temel nedeni, üretim maliyetlerine ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Firma, söz konusu üretim bölümünü, dışarıda piyasa şartlarına göre yaptırdığı durum ile kendi yaptığı vakit ortaya çıkan maliyetleri karşılaştıracak ve üretim ya da hizmeti dışarıda yaptırmanın daha düşük maliyetle sonuçlanması durumunda, rasyonel üretim anlamında taşeronlaşmayı seçecektir.

- Finansal Olmayan Faktörler: Teknik bilgi ve özel yeterlilik isteyen hizmetlerde firma, kendi içinde bu gereksinimleri karşılayacak yeterliliğe sahip değilse, etkinlik ve kalitenin sağlanması açısından, bu konuda uzmanlaşmış başka bir firma ile çalışmak isteyecektir. Bu açıdan ana firmanın söz konusu üretim ya da hizmet bölümünü başka bir firmaya aktarması taşeronluğun bir diğer nedenini oluşturmaktadır.

-Ürüne Olan Talebin Özellikleri: Firmaların ürünlerine olan talebin özelliklerine göre taşeronlaşmaya gitmeleri oldukça sık karşılaşılan bir durumdur. Özellikle talebin belirsiz, geçici dalgalanmaların olduğu dönemlerde taşeronlaşmaya gidilmesi firma açısından daha avantajlı olarak değerlendirilmektedir.

-Hizmetin Niteliğine İlişkin Nedenler: Firma uzmanlık gerektiren işlerde, bu gereksinimi kendi iç yapısında karşılayamadığı durumlarda taşeronlaşmaya gitmeyi tercih etmektedir. Buna ilişkin olarak yapılan araştırmalarda, firmalar için stratejik öneme sahip ve firmanın kendi uzmanlık alanına giren işlerde daha az oranda taşeronla çalışmayı tercih ettiği ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle, taşeron firmalara verilen işlerin daha çok, firma için stratejik öneme sahip olmayan bina bakımı, temizlik gibi genel bilgi isteyen işler olduğu gözlenmektedir.

-Enformelleşmeye İlişkin Nedenler: Taşeron çalışmaya ilişkin temel etkenlerden birisi de devletin düzenleyici rolü çerçevesinde oluşturduğu muhasebe, vergi ve çalışan

¹²³ R. Geo,a.gm,p:119

işçilere ilişkin olarak sigorta vb. düzenlemelerden kaçınma isteğidir. Bu açıdan taşeronluk enformelleşme yönünde firmalar tarafından etkin bir araç olarak kullanılabilmektedir.

-Özelleştirmeye İlişkin Nedenler: Taşeronluk özellikle hizmetler sektörü içinde kamunun yerini küçültme ve bu bağlamda kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin üretiminde özel sektörün rolünü artırma anlamında gündeme gelen özelleştirme düşüncesi içinde etkin bir araç olarak kullanılmaktadır.

5.2. Belediye Hizmetlerinde Taşeronlaşma (İş Yasasına göre)

Belediye hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkan ve gittikçe hız kazanan taşeronlaşma uygulamaları incelendiğinde, taşeronlaşmanın kentsel hizmetlerin sunum ve üretiminde kamunun yerini azaltma bir başka deyişle geniş anlamda özelleştirme¹ amaçlı, bununla bağlantılı olarak da hızla yaygınlaşan esnek istihdam biçimlerinin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu uygulamalar etkilerini öncelikle ve doğrudan belediyelerdeki çalışma ilişkileri üzerinde göstermektedir. 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Yasası'nda da taşeronlaşmaya ilişkin düzenlemenin daha ayrıntılı bir hale getirilmesinde de kendini göstermiştir.

Genel olarak, İş Hukuku alanında taşeronluğa ilişkin düzenlemelerde kamu-özel ayrımı yapılmamakta, kamusal nitelikteki hizmetlerin sunumunun özel sektöre devredildiği sözleşme/ihalelere ilişkin olarak ayrı bir düzenleme bulunmamaktadır. 1475 sayılı eski İş Yasası'nın birinci maddesinin beşinci fıkrasında taşeron işçiliğe ilişkin düzenleme, "Bir işverenin belirli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o işyerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işveren, kendi işçilerine karşı o işyeri ile ilgili ve bu kanundan veya hizmet akdinden doğan yükümlülüklerinden asıl işverenle birlikte sorumludur." diyerek, taşeronlaşmayı oldukça dar ve belirsizlik taşıyan , bu nedenle de uygulamada sorunların ortaya çıktığı bir şekilde düzenlemekteydi. ¹²⁴

¹²⁴ Şenay Gökbayrak, 2005, "Esnek İstihdam Stratejileri ve İşçi Sağlığı ve Güvenliği Açısından Ortaya Çıkan Riskler" Genel-İş Emek Araştırma Dergisi, 2005, Sf:63

2003 tarihli 4857 sayılı Yeni İş Yasası'nın tanımların yer aldığı ikinci maddesinde, taşeronlaşma, şu şekilde tanımlanmaktadır: “Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur. Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez”.

Bu düzenleme ile, Yeni İş Yasası, bizim taşeronlaşma dediğimiz, hukuk dilinde ise alt-işverenlik uygulamasını, işletmenin ve işin gereği ile teknolojik gelişmeler karşısında uzmanlık gerektiren işlerle sınırlamış; eskiden olduğu gibi asıl işvereni alt işverenin işçilerine ilişkin yükümlülüklerinde birlikte sorumluluk esasını benimsemiştir. Yeni bir düzenleme ile hukuki açıdan tartışmalı ve uygulamada sıkça karşılaşılan asıl işverenin işçilerini alt işverenin işçileri olarak göstererek ya da herhangi bir işçisi ile alt-işverenlik işçisi kurarak işçilerine ilişkin hukuki sorumluluklarından kaçınmak isteyen işverenlerin bu uygulamalarının önüne geçilmek istendiği görülmektedir.

Söz konusu yeni düzenleme, eskisine oranla çok daha geniş bir düzenleme olmakla birlikte, özellikle alt-işverenlik ilişkisinin, işletmenin ve işin gereği gibi oldukça belirsiz bir kriter etrafında tanımlanması uygulamada sorun yaratacak bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir yandan, taşeronlaşmayı uygulamada kötüye kullanımı önlemek amacıyla sınırlandırmaya giderken, diğer yandan işletme ve işin gereği gibi çok farklı algılamalara yol açacak bir kriter ile tam tersi yönde uygulamaların alanını genişleten bir ifade ortaya koyduğu görülmektedir.

Taşeronlaşmaya ilişkin yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için her şeyden önce ortaya çıkardığı risklerin belirlenmesi gereklidir.¹²⁵

5.3 Taşeronlaşma ve Çalışma İlişkileri Açısından Olumsuz Yönleri:

5.3.1 Çalışanların İş Güvencesi:

Yaşanan yaygın işsizlik ortamında ortaya çıkan taşeron uygulamalar hem belediye işçilerinin hem de taşeron firma işçilerinin iş güvencesinin azalması ve işini kaybetmek korkusu ile yasal bir takım haklarını da aramama yönünde bir durum ortaya çıkarmaktadır. Yaptığımız çalışmalar, belediyeler düzleminde ortaya çıkan taşeron uygulamaların çalışma yaşamı açısından çıkardığı tüm risklerin kaynağında ve bu riskleri önleme açısından ortaya koyulacak çabaların önünde engel olarak iş güvencesinin olmamasını göstermektedir. 4857 sayılı Yeni İş Yasası'nın "Feshin Geçerli Bir Nedene Dayandırılması" başlıklı 18.maddesi, otuz ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde en az altı aylık kıdemi olan işçinin belirsiz süreli iş sözleşmesini fesheden işverenin, işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından ya da işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanan geçerli bir sebebe dayanmak zorunda olduğunu belirterek iş hukukumuzda daha önce olmayan iş güvencesi kurumunu getirmiştir. Bu maddenin ilerleyen düzenlemelerine göre; sendika üyeliği ve sendikal faaliyetlere katılmak; işyeri sendika temsilciliği yapmak; mevzuattan veya sözleşmeden doğan haklarını takip için işveren aleyhine idari veya adli makamlara başvurmak veya bu hususta başlatılmış sürece katılmak; ırk, renk, cinsiyet, medeni hal, aile yükümlülükleri, hamilelik, doğum, din, siyasi görüş ve benzeri nedenler; İş Yasası'nın 74 üncü maddesinde öngörülen ve kadın işçilerin çalıştırılmasının yasak olduğu sürelerde işe gelmemek²; hastalık veya kaza nedeniyle 25 inci maddenin (I) numaralı bendinin (b) alt bendinde öngörülen bekleme süresinde³ işe geçici devamsızlık, iş akdinin feshi için geçerli bir neden oluşturmamakta ve bu nedenlerle iş akdi feshedilen işçiye yargı yolu ile hakkını arama olanağı ve sonuçta işine tekrar dönme olanağı tanınmaktadır.¹²⁶

¹²⁵ Gökbayrak,a.g.m,s.64

¹²⁶ Gökbayrak,a.g.m,s.65

Bu düzenleme, iş hukukunda yıllardır eksik olan bir alanı doldurma çabası olarak önemli olmakla birlikte, iş güvencesini, 30 işçi çalıştırma ve 6 aylık kıdeme sahip olma gibi kriterlere bağlama nedeniyle uygulamada çok da işlevsel olmayacak bir düzenleme niteliğindedir. Özellikle taşeron firmaların 30'un altında işçi çalıştıran küçük ölçekli firmalar olması ve bu firmalardaki işçilerin iş değiştirme hızının yüksek olması kıdem koşulunu sağlayamama gibi durumların ortaya çıkmasına neden olabilecektir.

Dolayısıyla, belediye işçileri açısından uygulamadaki sonuçlarının ne olacağına bağlı olarak bir anlamda güvence sağlayan bu düzenlemenin, taşeron işçiler açısından durumlarını iyileştirici yönde çok da işlevsel olmadığı görülmektedir.

Sonuçta, her iki işçi grubu açısından iş güvencesi ya da güvencesizliği öncelikli bir risk olarak öne çıkmakta ve bu güvencenin olmaması başta sendikalaşma oranlarının düşmesine bağlı olarak çalışma koşullarındaki standartlarının azalması risklerini de beraberinde getirmektedir.

5.3.2 Sendikalaşma Oranı:

1980 ve 1990'lı yıllar boyunca giderek yaygınlaşan taşeronlaşma gibi a-tipik istihdam biçimlerinin gereksinimlerine, tam gün çalışan işçilerin örgütlü yapıları olan sendikaların yanıt vermede yetersiz kalması; işsizliğin yaygın olduğu bir ortamda, sendikaların taşeronluk gibi a-tipik istihdam biçimleri ile mücadele etmek ve/veya bu tür işlerde çalışan işçileri sendikal çatı altında toplamak çabalarında pazarlık güçlerinin kırılması, özelleştirme uygulamaları ve iş güvencesinin olmaması gibi nedenler, küresel çapta sendikalaşma oranlarının düşmesine neden olmaktadır. Tüm dünyadaki sendikalaşma oranları incelendiğinde, kamu sektöründe sendikalaşma oranlarının özel sektöre göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu yapı içerisinde taşeronluk kamu sektöründeki sendikal örgütlülüğü azaltmada önemli bir araç olarak kullanılabilmektedir. TODAİE tarafından yapılan bir araştırmada, sendika şube başkanlarına göre örgütlenmede en çok sorun taşıyan iş yeri birimleri sırasıyla belediye taşeron şirketleri, belediye şirketleri ve belediyeler olduğu ortaya çıkmıştır. Belediyelerce sunulan kentsel hizmetlerin özel sektöre sundurulmasının çok yaygın

olduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde belediye ve özel şirketlerdeki sendikalaşma oranını gösteren aşağıdaki tabloya bakıldığında, taşeronlaşmanın beraberinde sendikalaşma oranının düşmesini getirdiği açık bir biçimde görülmektedir.¹²⁷

Şekil 1: Belediye Örgütü ile Özel Şirketlerin İşgücü ve İstihdam Açısından Karşılaştırılması

	Özel şirket	Belediye
Toplam maliyetlerde		
İşgücünün payı	%49	%60.2
Sendikalı işgücü	%20	%48.1
İşçilerin ortalama yaşı	%32.1	%36.1
İşe son verilme	%53.7	%16.0
İşçiyi yazılı olarak uyarma	%33.9	%72.5
Yapılan olağan personel toplantıları	%53.5	%81.5

Kaynak:John D. Donahue,1989, “ The Privatisation Decision:Public Ends,Private Means”,s:139; Aktaran; Odabaşı Hakkı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı,4 1997, s:73

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün yerel hizmetlerin dezantralizasyonu ve bu bağlamda özelleştirilmesi uygulamaları karşısında sosyal diyalog olarak tanımlayabileceğimiz bir anlayış ortaya koyduğu görülmektedir. Sosyal taraflar arasında katılımcı kurullar aracılığıyla oluşturulacak yapının, işçi sendikalarının yönetim üzerindeki etkilerinin arttırılması ve haklarının korunması açısından etkili bir araç olduğu savunulmaktadır. İşçi sendikalarının uygulanan hükümet politikalarının politik maliyetleri ve olumsuz sonuçlarına ilişkin olarak hükümetleri uyarma anlamında inisiyatif ortaya koyma, söz konusu politikalara alternatif geliştirme, yerel düzeyden uluslararası düzeye kadar özelleştirilen kamu hizmetlerinin yoksulluk, sosyal adalet, çevre ve uzun dönemde refah düzeyi üzerindeki etkileriyle ilgilenmeleri anlamında sorumlulukları olduğu ortaya konulmaktadır. Ancak bu sorumlulukların da tam

¹²⁷ “Küreselleşme”,www.tumbelsen.org.tr/dokuman/kuresellesme.doc.Erişim Tarihi: 04.07.2008

anlamıyla yerine getirilebilmesi için her şeyden önce ortam sağlanması ve bu ortamda sendikaları gerçek anlamda insiyatif sahibi kılacak düzenlemelerin yaşama geçirilmesi gerekmektedir.

5.3.3 Ücretler ve Çalışma Koşulları:

Taşeronlaşmanın sendikalaşma oranını azaltması, beraberinde başta ücretler olmak üzere çalışma standartlarında düşmeyi getirmektedir. Genel olarak hizmetlerin özel firmalar aracılığıyla yerine getirilmesinin önemli tasarruflar sağladığı kabul edilmekle beraber bu maliyet düşüşlerinin çalışanların iş kaybı, daha düşük ücretler, çalışma koşullarının kötüleşmesi gibi nedenlerden dolayı ortaya çıkması eleştirilmektedir. Söz konusu uygulamaların ortaya çıktığı ülkelerde asgari ücret düzeyi korunsu bile, çalışma sürelerinin, ikramiyelerin, yıllık izin ve hastalık yardımlarının azaltılması işgücü maliyetlerinde önemli bir düşme yaratmaktadır. Üretim maliyetlerindeki azalmada, bunların yanı sıra part-time, geçici çalışma gibi esnek istihdam biçimlerinin yaygın olması da etkili olmaktadır.

Sosyal haklar açısından da, sendikal örgütlenmeye bağlı olarak belediye işçileri ile taşeron işçiler arasında önemli farklıklar bulunmaktadır.

Taşeron işçi istihdamına ilişkin olarak ortaya çıkan bir başka sorun ise işçilerin sigortalılık durumudur. Taşeron firmalarda çalışan işçilerin çoğu sigortalı olmakla beraber sigorta primlerinin düzenli olarak yatırılıp, yatırılmadığından emin değildir. Ayrıca bu işçilerin sigortalılık süreleri oldukça kısadır. Genel-İş sendikasının yaptığı bir araştırmada taşeron işçilerin %65'in toplam sigortalılık sürelerinin 1-3 yıl olduğu saptanmıştır Bu sürenin kısalığında taşeron işçilerin belediye işçilerine oranla yaşlarının oldukça genç olması da etkilidir.¹²⁸

¹²⁸Şenay Gökbayrak,2005/1, “Belediyelerde Taşeronlaşma Uygulamalarının Çalışanlar Üzerindeki Etkilerine İlişkin Bir Risk Analizi” www.genel-is.org.tr/gead/5.doc.Erişim Tarihi:03.12.2009

Dolayısıyla, taşeronlaşma, başta ücretler olmak üzere, sosyal haklar, sosyal güvence, çalışma süreleri gibi temel çalışma koşullarındaki standartların azalması anlamında önemli riskler barındırmaktadır.

5.3.4 İşçi Sağlığı ve Güvenliği:

Belediyelerin birer kamu işvereni olmasından öte, yasalarca düzenlenmiş, toplum sağlığın korunması, geliştirilmesi ve denetimi yönünde önemli görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Böylece belediyeler,sadece kendi bünyesinde çalışanların sağlığını koruma ve geliştirmenin ötesinde, o belde halkının bu bağlamda da diğer iş yerlerinde çalışan işçilerin sağlığını koruma, geliştirme ve denetiminde birincil derecede öneme sahip kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyelerin bu görevlerini hakkı ile yerine getirebilmesi öncelikle kendi bünyelerinde çalışan işçilerin sağlığını koruma, çalışma ortamlarını hastalık ve kazalara karşı koruyucu mekanizmalarla düzenlemelerine bağlı olarak değişecektir. Bu anlamda belediyeler diğer iş yerleri içinde birer örnek oluşturmaktadırlar.

Ancak, genelde belediyelerin iş sağlığı ve güvenliği açısından örnek uygulamalar ortaya koyamadığı gözlenmektedir. TODAİE tarafından yapılan bir araştırmada, işyeri hekimi bulundurmakla sorumlu belediyelerin yalnızca %6.2'sinin işyeri hekimi istihdam ettiği buna karşın belediyelerin %92.5'inde işyeri hekimi bulunmadığı ortaya çıkmıştır. Taşeronlaşma ise mevcut yapıdaki sorunları daha da ağırlaştıran bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Taşeronlaşma kimi durumlarda işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından işyeri hekimi bulundurma, iş sağlığı ve güvenliği kurumları oluşturma gibi düzenlemelerde yasanın aradığı işçi sayısını aşağıya çekmek için kullanılmakta, böylece yasal düzenlemelerin etki alanı dışına kolaylıkla çıkılabilmektedir.¹²⁹

Norm kadro uygulamasıyla belediyelerde değişen istihdam yapısı ve hizmet sunumu anlayışıyla yerel yönetimlerin bir piyasa gücü olması amaçlanmıştır.Merkezin müdahalesiyle şekillenebilecek belediye yönetimine,kar amacı güden bir işletme

¹²⁹Belediyeler , Bağlı Kuruluşları ve Mahalli İdare Birliklerinde Norm Kadro Uygulaması,2006
“Yerel Yönetim ve Denetim Makaleler”, Haziran , Cilt:11, Sayı:6,s.15

anlayışı dayatılmaktadır. Taşeronlaşmayı esas alan bu düzenlemelerle sosyal amaçlar göz ardı edilmektedir.

Taşeronlaşma uygulamalarının çalışma ilişkileri alanında yarattığı riskler göz önüne alındığında bu olumsuzluklara karşı ortaya konulacak sosyal politikalar da açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Bu politikaların ilki ve en acil olanı, taşeronlaşma sadece belediyelerde değil diğer sektörlerde de sorunlar yaratan bir istihdam biçimi haline geldiğinden dolayı, bu sorunların ortadan kaldırılması için her sektörde etkin bir denetim mekanizması oluşturulması gerekmektedir.

İkincisi, iş güvencesinin, ülkenin koşullara uygun olarak, herhangi bir sayı veya buna benzer bir koşul olmaksızın tüm çalışanlar için gündeme getirilmesi gerekmektedir. Burada sözünü ettiğimiz iş güvencesi, genel olarak işçinin çalıştığı işinde sürekliliğinin sağlanması ve nesnel ölçütler olmaksızın işten çıkartılamamasına ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır. Burada işçiye sınırsız bir iş güvencesi vermekten çok, işçiye ve ailesine belli bir gelir güvencesi sağlamak, ancak haklı sayılabilecek nedenler doğrultusunda iş akdini feshedilebilir kılmak amaçtır. Yaşamını sadece bu geliri ile sürdüren işçiye, iş güvencesi vermek Anayasamızda belirtilen sosyal devlet anlayışının vazgeçilemez bir unsurudur.

Taşeron ve belediye işçilerinin çalışma standartlarının iyileştirilmesinde çalışanların haklarını birlikte arama yoluna gidebilirler. Bu noktada sendikalar ön plana çıkar. Ancak, sendikaların bugün bulunduğu kriz ortamında mevcut yapıları ile söz konusu sorunları nasıl aşacakları ayrı bir tartışma konusudur.

Özelleştirme çerçevesinde ortaya çıkan taşeronlaşmanın sadece mali açıdan belediyelere getireceği tasarruflarla ilgilenilmekte, kamusal hizmetlerin piyasalaşmasıyla ortaya çıkan toplumsal maliyet göz ardı edilmektedir. Bunun yanı sıra, taşeronlaşma sonucu ortaya çıkan çalışma koşulları giderek yoksullaşan bir yerel çevre

yaratmaya katkıda bulunmaktadır. Bu açıdan özelleştirmenin ve bu bağlamda taşeronlaşmanın toplumsal maliyetinin çok iyi analiz edilmesi gerekmektedir.¹³⁰

¹³⁰ Gökbayrak,a.g.m,s.133-134

6.BÖLÜM

DÜNYADA ve TÜRKİYE’DE HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİ ÖRNEKLERİ

6.1 Almanya’da Hizmet Özelleştirmesi:

Almanya’da belediyeler birçok inşaat işini ve tamir bakım faaliyetlerini ihaleyle yaptırmaktadırlar ve bu uygulama günümüzde de sürmektedir. Merkezi hükümet belediyeleri yük altında bırakacak şekilde bazı alanları özel girişime devretmeyi sağlayıcı yasalar çıkaramamaktadır. Belediyeler kendi örgütleriyle vatandaşlara hizmet götürme veya özel şirketlere devir konusunda karar vermeye yetkilidirler. Almanya da belediyelerin özel firmalara gördürdüğü baslıca hizmetler; özellikle büyük kentler de binaların temizliği hizmetinin, özel temizlik firmalarına bırakılması çoğu belediyeler için iyi sonuçlar vermiştir. Bazı kentlerde özel firmalar müze, sergi, tiyatro, konser, kütüphane, müzik okulları ve yetişkin eğitim merkezleri işletme hizmetlerini yönetmektedir.¹³¹ Gençlere yardım hizmetleri örneğin gençlik merkezleri, rekreasyon merkezleri gibi genellikle hayır kurumları ve yerel gönüllü kuruluşlar eliyle yürütülmektedir. Yaşlılara yönelik sosyal hizmetlerde aynı yöntemle yürütülmektedir. Şehir ve kırsal alan belediyeleri, kamu hastanelerinin asıl işleticileri olmakla birlikte, özel kişiler elinde de birçok hastane bulunmaktadır. Park ve bahçelerin işletilmesi ve bakımı, sözleşme ile özel sektöre devredilebilmektedir. Büyük kent belediyeleri kendi inşaat birimlerini kurmuşlardır. Ancak bazı büyük ve kompleks işleri ihale ile özel sektöre devretmektedirler. Yol bakımı, temizliği ve aydınlatılması hizmetleri de aynı şekilde yürütülmektedir. Araç park yerlerinin korunması ve işletilmesi işi de gittikçe daha fazla bir oranda özel sektöre devredilmektedir. Kanalizasyon hizmetleri, küçük kentlerde özel sektör tarafından yürütülürken, büyük kentlerde belediyelerce

¹³¹ Selçuk Yalçındağ, 1999,“ Federal Almanya’da Yerinden Yönetim”, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanauver Vakfı Araştırma Dizisi,1999, s.29

yürütülmektedir. Çöp ve atık tavsiyesi hizmeti içinde aynı durum söz konusudur. Almanya'nın çoğu yerinde mezbaha ve mezarlıklar, özel sektöre devredilmektedir.

Toplu taşımacılık hizmetleri, küçük kentlerde özel sektör tarafından yürütülürken, büyük kentlerde belediyelerin özel şirketleri tarafından sağlanmaktadır. Orman ve korulukların bakımı ise genellikle özel şirketlere devredilmektedir. Belediye mülklerinin bakımı da çoğunlukla özel sektöre ihale edilmektedir. Yakın zamanlara kadar enerji, genellikle sadece belediyenin kendi kurduğu şirketler tarafından üretilmekteydi. Son zamanlarda ise bu durum değişmiş olup; suyun, elektriğin ve havagazının üretimi ve dağıtımı hizmeti, belediye işletmeleri veya özel şirketler vasıtasıyla yürütülmektedir.¹³²

6.2 Fransa'da Hizmet Özelleştirmesi:

Fransa, "Le Chapelier " diye adlandırılan yasa ile, sanayi ve ticarete serbesti ilkesini(1971) kabul etmiş ve birer kamu kurumu olan yerel yönetimlerin ekonomik faaliyette bulunmalarını yasaklamıştır. Ancak halkın giderek artan ihtiyaçları belediyelerin yerel nitelikteki bu hizmetlere yabancı kalamamaları, zamanla bu anlayışta meydana gelen değişimler ve doktrindeki yorumlar Yerel yönetimlerinin bazı ekonomik faaliyette bulunmalarını kabul edilir hale getirmiştir.¹³³Nihayet 30 Mayıs 1930 tarihli Fransız Danıştay Kararı ile kamu yararının gerekli kıldığı hallerde belediyelerin sanayi ve ticari nitelikte faaliyette bulunmalarına izin verilmiştir. Bir bedel karşılığında yapılan içme suyu, kanalizasyon ve katı atık hizmetleri de bu çeşit faaliyetlerden sayılarak belediyelerin tekeline verilmiştir. Ancak daha sonra bu alanda yaşanan gelişmeler özel sektörün bu hizmetleri yürütmesini mümkün kılmıştır. Fransa'da belediye hizmetlerinin özel sektörce yerine getirilmesinde diğer yöntemlerde kullanılması mümkün olmakla birlikte, kiralama ve imtiyaz sözleşmesi daha yaygın bir uygulama imkânı bulmuştur. Özel şirketlerin gelişimi su, kanalizasyon, katı atık, şehir ısıtma, park yeri yönetim, cenaze hizmetleri gibi birçok alana yayılmıştır. 1986 yılında özel sektör şirketleri tüm kanalizasyon hizmetlerinin %40'ı yerine getirmişlerdir.

¹³² Zengin,a.g.m,s.99

¹³³Ruşen Keleş, 1994, " Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim", Türk Belediyecilik ve Konrad Adanauver Vakfı Yayınları, Ankara , s.34

Fransa’da özel sektör su şirketleri ise 1950’den sonra büyük gelişme göstermiştir. Belediyelerin kompleks tesisler ve güçlüklerde dolu çalışma ortamının kirlenme, işgücünün yol açtığı huzursuzluklar, güvenlik sorunları, sorunlara hızlı reaksiyon, esneklik, yetki devri ve merkeziyetçiliği gerektirdiğini gözlemlemişlerdir. Genellikle özel sektörün daha geniş idari bağımsızlığı ve daha esnek ücret ve personel disiplini ile bu tür durumlarda daha çok hareket kabiliyeti olduğuna inanılmaktadır.¹³⁴Fransa’da belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde başlıca iki yöntemin daha fazla kullanıldığını belirtmiştik. Bu yöntemlerden birincisi imtiyaz yöntemidir. Belediye ilke olarak hizmetin gerektirdiği tesislerin yapımı ve işletilmesini 20–30 yıl süre ile özel sektör kuruluşuna vermektedir. Ancak uygulamada belediyeler, sübvansiyonlardan yararlanma ve daha avantajlı kredi sağlama imkânlarına sahip olmaları nedeniyle tesislerden bir kısmını kendileri yapmaktadırlar. Bu takdirde özel kuruluş detayları sözleşmede belirtilen ve kullanıcı tarifelerine eklenen paylardan oluşan bir miktarı bu tesislere karşılık olarak belediyeye ödemektedir. Sayaçların okunması, faturalama, tahsilat ve diğer işlemler özel kuruluşça yapılmakta ve kullanıcı tarifelerine eklenen paylardan oluşan bir bedel özel kuruluşça kazanç olarak alınmaktadır. Kullanıcı tarifelerin belirlenmesi, buna ilave olunacak paylar ve tarafların diğer hak ve yükümlülükleri detaylı bir şekilde 1947 yılında İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan model sözleşmede öngörülmüştür. İmtiyazda işletmeden doğan risk ve tehlike tamamen özel şirkete aittir. Belediye özel şirketin neden olduğu ilave maliyete ortak olmamaktadır.¹³⁵Bu yöntem 19.ve 20. yüzyıllarda alt yapı eksikliği nedeniyle özel sektörün mali ve teknik işgücünden yararlanmak için yaygın olarak uygulanmıştır.

II. Dünya savaşından sonra kiralamaya bir yönelme olmuşsa da günümüzde tesis yapım işleri çok büyük sermaye ve teknoloji gerektirdiğinden belediyeler borçlanarak bu tesisleri yapma yerine yeniden imtiyazı tercih etmeye başlamışlardır.¹³⁶Kiralama yöntemine gelince, İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe giren eski model kira sözleşmesi 1982’de yapılan ilave düzenlemelerle yeniden yayınlanmıştır. Söz konusu model sözleşme de, tıpkı imtiyazlarda olduğu gibi tarafların bütün hak ve yükümlülükleri ayrıntılı olarak

¹³⁴ Zengin,a.g.m,s.101-102

¹³⁵ Zengin,a.g.m.,s.102

¹³⁶ Zengin,a.g.m.s.102

düzenlenmiştir. Belediye kanununun R.324.2 maddesi imtiyaz sahibi ve kiralayan yılda en az bir defa belediyeye veya belediye birliğine, mali ve teknik konularda rapor vermekle yükümlü kılmıştır. Son 40 yıl içerisinde su ve kanalizasyon hizmetlerinde özel sektör şirketleri için kiralama sözleşmesi en yaygın uygulama olmuştur. İmtiyaz sözleşmesine genellikle hizmetin yeni tesis edildiği veya rehabilite ve modernize edildiği durumlarda başvurulmaktadır. Devam eden su sağlama hizmetlerinde yönetim durumu aşağıdaki gibidir:

%60 ı belediyelerce, %16'sı kiralama sözleşmesiyle, %13'ü imtiyaz sözleşmesiyle, %11'i diğer sözleşme türleriyle sürdürülmektedir.¹³⁷İmtiyaz sisteminin sunulmasına Fransız su ve atık su endüstrileri, yaşadığımız yüzyılda en başarılı şekilde imtiyaza konu olmuş endüstrilerdir. Fransa'da bu endüstrilerde, güçlü bir rekabet vardır. Örneğin, Holcombe Paris gaz sisteminde böyle imtiyazların öteden beri var olduğu bilinmektedir. Fransa'da su ve atık su endüstrileri için imtiyaz sisteminin etkinliği sosyalist hükümet döneminde de devam etti. Hatta bu endüstriler 1981'de pek çok ticari faaliyette bulunan firma kamu faydası adına millileştirilirken bu endüstriler millileştirilmedi.Yerel yöneticiler su ve atık su endüstrilerinin millileştirmesine karşı çıkmışlardır. Neden olarak da millileştirmenin hizmetlerin maliyetlerini arttıracaklarını ileri sürmüşlerdir.¹³⁸

6.3 İzmir Büyükşehir Belediyesi Hizmet Özelleştirmesi:

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nce hazırlanan; “kaynak temini ve bu kaynağın kullanılmasında karşılaşılan güçlükler, ücret azlığından dolayı kalifiye eleman kullanmamaları, gelişen teknolojiye olan transfer ihtiyaçları, ekonomik karar alma serbestisine sahip olmamaları gibi nedenler” belediyeleri yeni örgütlenme modelleri aramak durumunda bırakmış ve özelleştirme bu noktada, bir çözüm yolu, olarak görülmüştür.¹³⁹

¹³⁷ Zengin,a.g.m.sf.103

¹³⁸ Zengin,a.g.m.sf:104

¹³⁹ Emre Dede, 2000“Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli, Yerel Yönetimler Sempozyumu, TODAİE,Ankara,s.516

İzmir Büyükşehir Belediyesi de, hizmet binalarının temizliğini: ihale yöntemiyle özel girişimcilere yaptırmaktadır.¹⁴⁰

Kanalizasyon ve atık su arıtıma tesisi gibi projeler çevresel anlamda faydalar sağlayan projeler arasındadır. Bu tür projelerde belediyelerin büyüklüğüne göre yapım ve işletim sürekli değişmektedir. Türkiye’de halen yerel yönetimlerin birçoğunda sağlıklı olarak atık suların arıtılması ve uzaklaştırılması sorunu yaşanmaktadır. Kanalizasyon projelerinde, İzmir kanalizasyon projesi mega proje kapsamında yer almaktadır. Bu tür yatırım ve hizmetler 5393 sayılı kanun çerçevesinde belediyelerin görev alanı içindedir. Belediyeler bu hizmet ve yatırımlardan faydalananlardan 2464 sayılı Belediye Gelirleri kanununa göre harcamalara katılma payı almaktadır.¹⁴¹ Şirketleşme yöntemi özellikle Büyükşehir belediyelerinin kullandığı gözlenmektedir. Büyükşehir belediyeleri hemen her konuda şirket kurmuşlardır. Bazı belediyelerin özel sektör ve yabancı sermaye ile işbirliği yaparak çeşitli şirketler kurduğu görülmektedir. Aşağıda İzmir Büyükşehir belediyesinin ortaklığında kurulan şirketler örnek olarak verilmektedir.¹⁴²

İZBELKOM; İzmir Büyükşehir Belediyesi Çevre Korunması İyileştirilmesi ve Proje Hizmetleri Ticaret ve Sanayi Anonim Şirkettir. Bu şirketin amacı, proje müşavirlik hizmeti vermek, kara, deniz ve hava taşımacılığı yapmak, kent içi karayolu yapısını trafik düzenini oluşturmak, evsel ve sanayi atık sularının genel ve ön etüt projelendirilmesini yapmak, kent plancılığı ve kentleşmenin getirdiği her türlü konuda, etüt, projelendirme müşavirlik hizmetleri vermek, sağlıklı kentleşme ile ülkenin sosyo-ekonomik gelişimine yararlı olacak yatırımları gerçekleştirmek.

EGE ŞEHİR PLANLAMASI VE TEKNOLOJİK İŞBİRLİĞİ ANONİM ŞİRKETİ:Şirketin amacı, şirket yabancı ortağının 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Yasası ve Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde yurda getirecekleri yabancı sermaye ve ustalık, patent, lisanslar, marka, model resimler v.b haklar ile, çevrenin

¹⁴⁰ Tunay Köksal,, 1993 “ Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları”, DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yayını, No: 2328, Ağustos, s.50

¹⁴¹ Bülent İşmen ,1995, “ Hükümetin G Gözdesi Yap-İşlet-Devret Projeleri , Ekonomik Trend Dergisi, Yıl:3, Sayı::23,Nokta Basın Yayın, İstanbul,, s.18

¹⁴² Özgür Hüseyin Karaman, Zerrin Toprak, ,1993, “İzmir Büyükkent Yönetim Alanında Belediye Şirketleri”, Türk İdare Dergisi,Sayı:399, Haziran, s.175-185

korunması ve iyileştirilmesi, şehir içi karayolu yapısı, trafik düzenini projelendirmek, toplu taşıma hizmetleri konusunda faaliyette bulunmak, kendi ihtiyacı için taşımacılık yapmak, şehir plancılığı ve kentleşmenin getirdiği her türlü konuda etüt projelendirme, müşavirlik hizmetleri vermek, sağlıklı kentleşme ile ülkenin sosyo-ekonomik yapısına yardımcı olacak yatırımları yabancı sermaye başkanlığından proje bazında izin almak kaydıyla genelleştirme amacındadır.

İZBETON: (İzmir Büyükşehir Belediyesi Beton ve Asfalt Tesisleri Ticaret ve Sanayi Anonim Şirketi) amacı; beton elemanları üretmek, lüzumlu halinde daha verimli çalışabilmek için her türlü araç ve gereçleri sağlamak üzere üretim yapmak, alım, satım, bakım, tamir ve imal işlemlerinin daha ucuz ve kaliteli olarak sağlanması için gerekli üniteler kurmaktır.

İZFAS:(İzmir Fuarcılık Hizmetleri Kültür ve Sanayi İşleri Ticaret A.Ş.) Amacı; başta İzmir olmak üzere ülkenin çeşitli illerinde ve yabancı ülkelerde fuar ve sergi düzenlemek, bu amaçla her türlü kültürel, eğitsel, sanatsal sportif ve benzeri etkinlikleri düzenlemek, düzenlenmiş olanlara katılmak.

İZMİR YAYINCILIK :(İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayıncılık ve Tanıtım Hizmetleri Ticaret ve Sanayi A.Ş) . Amacı, başta İzmir olmak üzere yurt çapında, sözlü, görüntülü kitle iletişim araçlarıyla yayın yaparak, halka sosyal ve kültürel hizmet sunmaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için müzik, magazin, belgesel... Eğitici, öğretici, eğlendirici filmler çekmek, pazarlama, Pazar araştırmaları, piyasa etütleri, danışmanlık hizmetleri, halkla ilişkiler, araştırma iletişim hizmetleri sunmaktır.

İZBAK (İzmir Büyükşehir Belediyesi Bakım-Onarım Makine Sanayi ve Ticaret A.Ş.) . Amacı,İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı birimler ile İZSU ve ESHOT gibi genel müdürlüklerin,TANSAS, İZULAS, İZFAS ve benzeri İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı iştiraklerinin sahip olduğu araçların bakım, onarım hizmetlerinin yapılması için kurulmuştur.

İZULAŞ (İzmir Ulaşım Hizmetleri ve Makine Sanayi: A.Ş.) Amacı; İzmir metropol alanı dahilinde toplu taşımacılık hizmetlerini yerine getirmek ve bunu

sağlamak amacıyla olanakları hazırlamak, düzenlemek düzenlenenlere katılmak, işletmek, islettirmektir. Bu amaçla; toplu taşımacılık ve teleferik işletmesi kurabilir, islettirebilir, diğer şahıs ve şirketlerle işbirliği yapabilir. Otopark işletmeciliği, her türlü ihracat, sigorta acenteliği yapabilir. Şirket işleri için gerekli, kara, hava,deniz taşıtlarını iktisap edebilir, devredebilir, satabilir.

TANSAŞ (İzmir Büyükşehir Belediyesi İç ve Dış Ticaret A.Ş) : Amacı; İzmir şehri dâhilinde hayatın ucuzlaması, yokluğu ve kıtlığı duyulan mal ve hizmetlerin serbest piyasa kurallarına uygun olarak temin edilmesini sağlamak amacına yönelik, her türlü ticari, sanayi, zirai ve turizm faaliyetlerinde bulunmak ve sosyal amaçlı vakıflar kurmak.

İZBAŞ(İzmir Belediyeleri Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş) Amacı, İlçe belediyelerinin temel ihtiyaç ve hizmet birimleri (asfalt, beton, parke şantiyeleri vb.) birleştirilerek, azami tasarruf ve verim sağlanması, ilçelerin mülkiyetinde olan turistik ve kültürel değerlere sahip tesislerin diğer ilçe belediye çalışanları ve belde halkının daha çok yararlanmalarını temin gibi çeşitli organizasyonların yanı sıra mefruşat, döşeme, demirbaş, matbaa hizmetleri, sosyal tesisler, akaryakıt istasyonları gibi zorunlu cari harcama ihtiyaçlarının birleştirilmesiyle ortaya çıkan talebin üretilmesi, tasarruf ve istihdam ve kent mobilyaları, kilit parke tas satışı, işçi elbiseleri ve diğer giyim eşyası temini de faaliyet alanları içinde yer almaktadır.

KENT A.Ş. (Karşıyaka Özel Eğitim, Kültür, Sanat Etkinlikleri Sanayi ve Ticaret A.Ş) Amacı,şirket ticari, ticari olmayan her türlü toplu konut, işyeri, otel, tatil köyü, turizm işletmeleri inşaatı yapımı, taahhüt ve işletmesi, arsa alımı, satımı, parselasyonu, gerekli izinlerinin alınması ile müzikli, müziksiz, içkili-içkisiz, dinleme yerleri açabilir ve sosyal hizmetlerle projeler, müşavirlik, fizibilite çalışmaları yapabilir, yaptırabilir.

BORMAR (Bornova Temel Tüketim Maddeleri Ticaret Limited Şirketi) Amacı, Tüketicie kaliteli, ucuz, standart, temiz gıda ve temel tüketim maddesi temin etmek, belde hakkının her türlü sanayi, ticari, tarımsal ve turizm faaliyetlerini gerçekleştirmek,

sosyal amaçlı vakıflar kurmak, ARİZKO (Arap İzmir Belediyesi Turistik Yatırımlar A.S.) İzmir Büyükşehir Belediyesi ve Arap (Kaji) firmasının yarı yarıya ortak olduğu turistik yatırımlara yönelik kurulmuş bir şirkettir.

KONBEL (İzmir Konak Belediyesi İnşaat-Temizlik Tanıtım ve Turizm Ticaret Limitet Şirketi) Amacı; İzmir şehri dâhilinde, imar ve çeşitli teknik hizmet konularında göstereceği faaliyetlerde belde halkının gereksinimlerinin karşılanması, yokluğu ve kıtlığı duyulan mal ve hizmetlerin, serbest piyasa kuralları içerisinde temin edilmesi amacıyla uygun her türlü ticari, sanayi, zirai, faaliyetlerde bulunmak, şehrin tanıtımında temel amaç olarak turizm ve turizm hizmetleri konularında işletmecilik yapmak, eğitim ve öğretim hizmetlerine yönelik faaliyetleri ile ticaret endüstrisi tesislerinin üretimleri sonunda meydana çıkan çöp ve katı atıkların doğaya ve insanlara zarar vermeden toplanması, taşınması, yok edilmesi veya tekrar istifade edilebilir hale getirilmesi amacıyla yönelik faaliyetlerde bulunmak.¹⁴³

6.4 Amerika Birleşik Devletleri’nde Hizmet Özelleştirmesi:

Özelleştirme, ABD için yeni bir konu değildir. Devlet ve yerel yönetimler düzeyinde hükümetler, hizmet maliyetini düşürmek amacıyla hızla özelleştirmeye yöneliyor. Ulusal politika Analiz Merkezi tarafından yapılan bir araştırmaya göre yerel hükümetler, çöplerinin toplanması, otobüs işletmeleri ve bakımı, vasıta çekme ve park işletmelerini sözleşme yoluyla, özel sektör firmalarına yaptırmaktadırlar.¹⁴⁴

Yerel yönetimleri özelleştirmeye yönelten en büyük etmen maliyet ögesidir. Rekabetçi özel piyasa, genellikle kent yönetiminin teşkilatını, yaptıkları rutin hizmetleri çok daha ucuza sağlamaktadır. Yapılan birçok araştırma bu hizmetlerin yerine getirmesinde, yüklenicilerin kullanıldığı durumlarda, maliyetlerden önemli miktarlarda tasarruf sağlandığını doğrulamaktadır. Örneğin, yakın zamanlarda California bölgesinde Los Angeles ‘da yapılan bir araştırma, kent yönetimi personeline yapılan aynı nitelikteki bir işle karşılaştırıldığında yüzde 43 daha pahalıya mal olmakta, yine kapıcılık hizmetleri aynı karşılaştırmayla yüzde 73, yol kaplama işi yüzde 96 oranında

¹⁴³ İzmir Büyükşehir Belediyesi’ne Bağlı İşletmeler, <http://www.izmir.bel.tr.Erisim>
Tarihi:02.08.2010

¹⁴⁴ Zengin,a.g.m.,s.85

pahalıya çıkmaktadır. İnceleme de ele alınan sekiz tür hizmetten sadece bordro hazırlama işi maliyet bakımından özel sektörle aynı düzeydedir.¹⁴⁵

ABD’de birçok kamu hizmeti özelleştirilmiştir. Esasında yerel yönetimler tarafından ifa edilen her hizmet veya faaliyet, birileri kullanılmak suretiyle yaptırılabilir. Özelleştirme yanlıları bunu ileri sürmektedir. Örneğin Arizona Eyaleti Scottsdale Kasabası itfaiye hizmetlerini özelleştirmiştir. California Eyaletinin 41.000 nüfuslu La Mirada şehrinde 60’dan fazla hizmet özelleştirilmiş ve işler sadece 55 kamu görevlisi tarafından yürütülmektedir. Diğer bir California kenti olan 60.000 nüfuslu Lakewood sadece 7 şehir çalışanına sahiptir. Dallas’ın bir banliyösü ise, resmi yazışmalar için sadece bir sekretere sahip olarak tümüyle özelleştirildiği hizmet sistemiyle, özelleştirmede son noktaya ulaşmıştır.¹⁴⁶

ABD’de binlerce kentte ve kasabada özel firmaları ambulans hizmetleri, çöp toplama işi, sokak ve cadde onarımı, arşiv tutma ve diğer pek çok işi yapmaktadır.¹⁴⁷ Birçok kentte yukarıda sayılan hizmetlerin yanında hapisaneler bile özel firmalar tarafından işletilmektedir. ABD’de, 1986 ‘da yapılan bir araştırmaya göre son on yıl içerisinde bir ya da daha fazla hizmeti özelleştiren kent sayısında %50 oranında bir artış olduğu ortaya çıkmıştır. Geçen 10 yıl içerisinde kent çöplerinin toplanması için özel firmaları kullanma iki katın üzerinde artış göstermiş, özel firmalarca yapılan cadde ve sokak onarım işi %600 (yüzde altı yüz) artmış, park işletmeleri için özel sektör kullanımı yüzde 2700 ‘e fırlamıştır.¹⁴⁸

Yine ABD’de New York şehrinde dört uygulama; çöp toplanması, özel meslek okulları, okul taşıma hizmetleri ve spor hizmetlerinin yönetimi aşağıda ele alınmaktadır.¹⁴⁹

¹⁴⁵Stuart Butler,1993,“Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi”(Çev. Coşkun Can Aktan) Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Editör: Coşkun Can Aktan, Aytaç Eker) İzmir ,s.157

¹⁴⁶Bekir Kaya,1997 “Özelleştirmenin Gerçekleri Zorlukları ve Bilinmeyen Yönleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 69 s.416

¹⁴⁷Butler, a.g.m., s. 157

¹⁴⁸Zengin,a.g.m.s.85

¹⁴⁹Robert Baily,1993, “Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları”(Çev. Aytaç Eker) Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Editörler Coşkun Can Aktan, Aytaç Eker) İstanbul,s.213

Çöp Toplanması: New York’ da katı çöp toplanmasına ait iki ana yapı vardır. Şehrin Sağlık Teşkilatı bölümü halkın ve New York’un kar amacı gütmeyen kuruluşlarının katı çöplerini kaldırır.

Özel kartering firmaları ise, büro binaları, restoran ve toptancıları da içine alan ticari teşebbüslerin sağlık koşullarını geliştirme ihtiyaçlarına hizmet eder. Bu halk sağlığını korumaya yönelik hizmetin ikili yapısı özelleştirmenin bir sonucudur. 1957 yılında şehir halk sağlığını koruma hizmetlerinin arzını ticari işletmelerin elinden alıp, özel şirketlere devretti. Satış firmaları, sağlık koşullarını geliştirmeye yönelik ihtiyaçları olan ticari kuruluşların arasında anlaşmak için fiyat artırımında bulundular ve New York şehrinde düzinelerce kartel şirketleri ortaya çıktı. 1980’lerin ortasından itibaren çöp toplama isinin özelleşmesi ile beklenen randıman alınamadı.¹⁵⁰

Özel Meslek Okulları: New York şehrinde çöplerin toplanmasının özelleştirilmesinde özel idari bir seçime gidilmesine rağmen, özel mesleki okullar hakkında hiçbir karar alınamadı. Fakat bu okulları düzenlemek ve finansmanını sağlamak için bilinçli bir karar vardı. 1980’li yılların başlarından itibaren özel mesleki ve is okullarının sayısı New York’ta hızla arttı.¹⁵¹

ABD’de bozulan yolların asfalt dökülerek yenilenmesi için hem belediye, hem de ihale ile is yapan müteahhit firma üzerinden yapılan bir çalışmada belediyenin aynı işe %96 daha pahalıya mal ettiği ortaya çıkmıştır. Ayrıca sözleşmeyle yapılan işin belediyeninkinden biraz daha kaliteli olduğu görülmüştür. Müteahhit firmaların belediyelerden yaklaşık iki kat daha etkin çalışmalarının en açık sebeplerinden biri, müteahhitlerin işçi başına yılda ortalama dört kat daha fazla asfalt döşemeleridir. Müteahhit firmanın yüksek etkinliğinin altında yatan faktör ise, daha fazla denetim ve daha çok sayıda teçhizatır.¹⁵²

ABD’de yerel yönetimleri özelleştirmeye iten faktörleri şöyle sıralayabiliriz.¹⁵³

¹⁵⁰ Baily,a.g.m.s.214

¹⁵¹ Baily,a.g.m.s.214

¹⁵² Ömer F Ünal, 2000, “Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Alternatif Yöntemler, Journal Of Qafkaz Üni.C:2,Sayı.1

¹⁵³ B. Eryılmaz,1990, “Mahalli İdarelerde Özelleştirme”Türk İdare Dergisi,S:387,Ankara,s.71-73

- “ Denk bütçe ve adil bütçe açığı denetimi” adındaki 1985 tarihli kanun, yerel yönetimlere ve federe devletlere bazı mali sıkıntılar getirmiştir.

- Mali sıkıntılar ve tasarruf politikası, yerel yöneticileri özelleştirmeye daha ılımlı bakmaya yöneltmiştir.

- Halkın fazla vergi vermek istememesi, buna karşılık etkin ve kaliteli hizmet beklentisi özelleştirme uygulamalarını gündeme getirmiştir.

- Ayrıca federal yönetim özelleştirmeyi ideolojik olarak benimsemiş ve özelleştirme için bazı teşvikler veya baskılar uygulama yoluna gitmiştir.

- Kamu kesiminde çalışanların ücretlerinin yüksekliği, hizmet maliyetlerinin artmasına yol açmıştır. Aynı hizmeti özel sektör daha ucuza üretmektedir.

ABD’de bazı hizmetlerin özelleştirilmesinden sağlanan tasarruflar aşağıda verilmektedir.¹⁵⁴

Özelleştirilen Hizmet Türü Sağlanan Tasarruf Oranı (%)

Yolların yapımı ve bakımı 96

Kamu binalarının temizliği ve bakımı 73

Trafik lambalarının bakımı 56

Cadde ve Sokak temizliği 43

Çöp Toplama 42

Çim Bakımı 40

Ağaç Bakımı 37

ABD’de özelleştirme düşüncesi o kadar gelişmiştir ki, bazıları “kent yönetiminin” bile özelleştirilebileceğini söylemektedirler. J.C. Goodman “*Eğer her tür belediye hizmeti ihale edilebiliyorsa, neden kent yönetiminin kendisinde ihale edilmesin?*” demektedir,Bu düşünöre göre, kentin yönetim ve işletme hizmetlerinin ihale edilmesi, devletin faaliyetlerinin azaltılması alanında en yeni ve en son geliştirilen yöntemdir.¹⁵⁵

ABD’de, özelleştirme yöntemi olarak daha çok ihale sözleşme yöntemi kullanılmaktadır. Bu yöntemin potansiyel olarak diğerlerine göre daha avantajlı olduğu ileri sürülmektedir. Rakip firmalar arasında ihaleyi kazanma yarısı olacağı için, kamu

¹⁵⁴Ahmet Ulusoy, 2002, “ Mahalli İdareler Maliyesi, Seçkin Yayınları”, Ankara,s.265

¹⁵⁵Eryılmaz,a.g.m,s.71-73

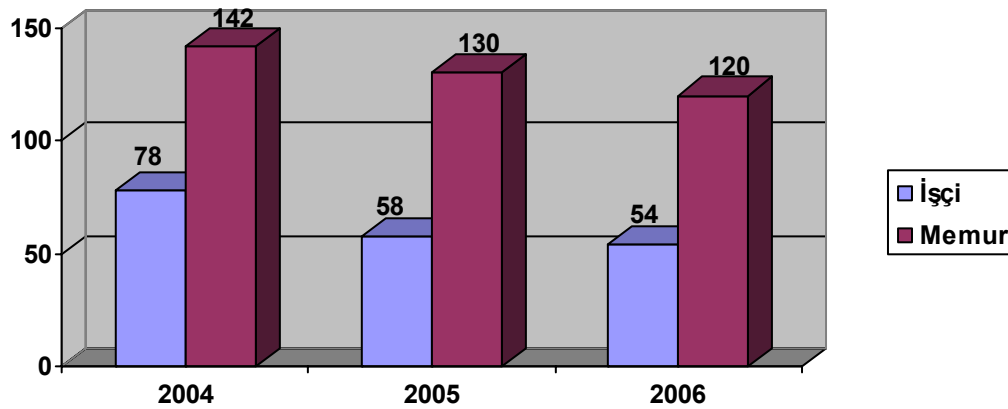
hizmetlerindeki maliyetleri düşmektedir. Ayrıca geçici veya mevsimlik işler sürekli personel çalıştırılmadan bu yöntemle daha kolay yürütülmektedir.

ABD’de, yerel yönetimlerin özelleştirilmesi aynı zamanda siyasi bir sorundur. Zira yerel yönetimlerdeki iş olanakları birçok azınlık ve göçmen gruplar için önemli bir geçim kaynağı olma özelliğini sürdürmektedir. Yerel yönetimler şu anda gereğinden fazla işçi istihdam etmekte ve bunlara iyi ödeme yapmaktadır.¹⁵⁶ ABD’de, özel sektörün ve gönüllü kuruluşların ekonomide büyük bir paya sahip olmasıyla ya da başka bir deyişle kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, özel sektörden faydalanması sonucu, devlet daha başka alanlarda (savunma, adalet hizmetleri, uzay projesi gibi) etkin ve başarılı olabilmektedir.

6.5 Babaeski Belediyesi Örneği:

Babaeski Belediyesi 2006 yılı itibariyle Temizlik Hizmetlerini İhale Yöntemi ile özelleştirmiştir. Aynı yıla isabet eden Norm Kadro Uygulamasına göre işçi giderlerinin bütçe içindeki oranını tutturabilmek için ve Temizlik İşlerinin özelleştirmesiyle de mevcut işçi sayısında azaltma yapılmıştır. Aşağıda 2004-2005-2006 yıllarına göre bütçe içerisindeki gider kalemleri, yıllara göre personel oranları gösterilmiştir.

Şekil 2: Yıllara göre personel durumu



Kaynak: Babaeski Belediyesi 2006 yılı Çalışma Raporu

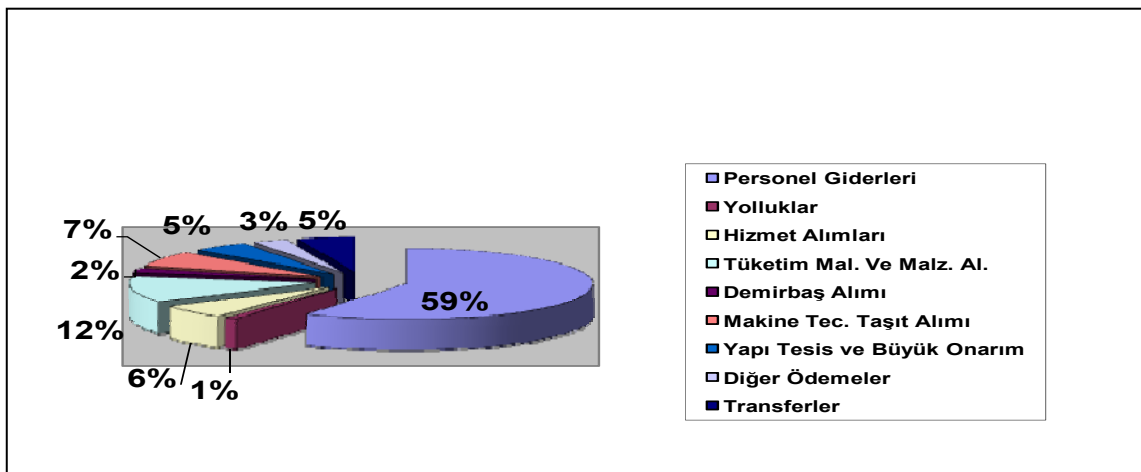
¹⁵⁶ Zengin, a.g.m.s.75

Yukarıda 2004, 2005 ve 2006 yıllarında işçi memur oranları yer almaktadır. Görüldüğü üzere belirtilen nedenlerle işçi oranında 2006 yılı içerisinde önceki yıllara göre düşüş yaşanmıştır. Aşağıdaki gider durumu içerisinde personel giderleri incelendiğinde 2004, 2005 yıllarından 2006 yılına gelindiğinde personel giderlerinde ciddi oranda bir düşüş olduğu fark edilecektir.

Babaeski Belediyesi yıllara göre gider durumu aşağıdaki gibidir.

2004 YILI	Bütçe	8.000.000,00 YTL
	2003 yılından devreden ödenek	1.659.978,00 YTL
	Gider	5.315.411,00 YTL
	İptal olunan ödenek	998.059,00 YTL
	2005 yılına devir eden ödenek	3.346.507,00 YTL
	Gerçekleşme Oranı	%55

Şekil 3 : 2004 yılı giderler



Kaynak: Babaeski Belediyesi 2006 yılı Çalışma Raporu

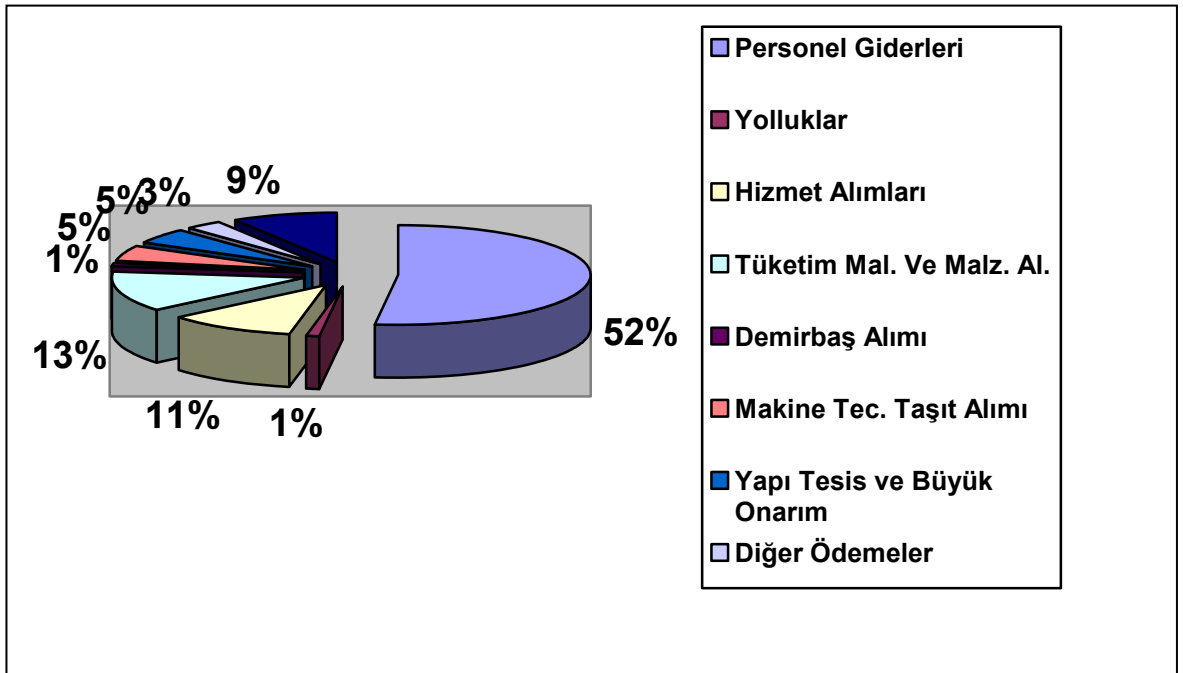
2004 yılı için personel giderleri %59 oranında görülmektedir.

<u>Dağılımı</u>		
Personel Giderleri	3.161.849,30 YTL	%59
Yolluklar	12.593,20 YTL	%01
Hizmet alımları	340.190,24 YTL	%06
Tüketim Mal. Ve Malz. Al.	685.127,25 YTL	%12
Demirbaş Alımları	32.039,75 YTL	%02
Makine Tec. Taşıt Alımı	349.438,95 YTL	%07

2005 YILI

Bütçe	9.200.000,00 YTL
2004 yılından devreden ödenek	3.346.507,00 YTL
Gider	5.976.908,00 YTL
İptal olunan ödenek	2.578.899,00 YTL
2006 yılına devir eden ödenek	3.990.699,00
Bir önceki yıla göre artış	%12.5

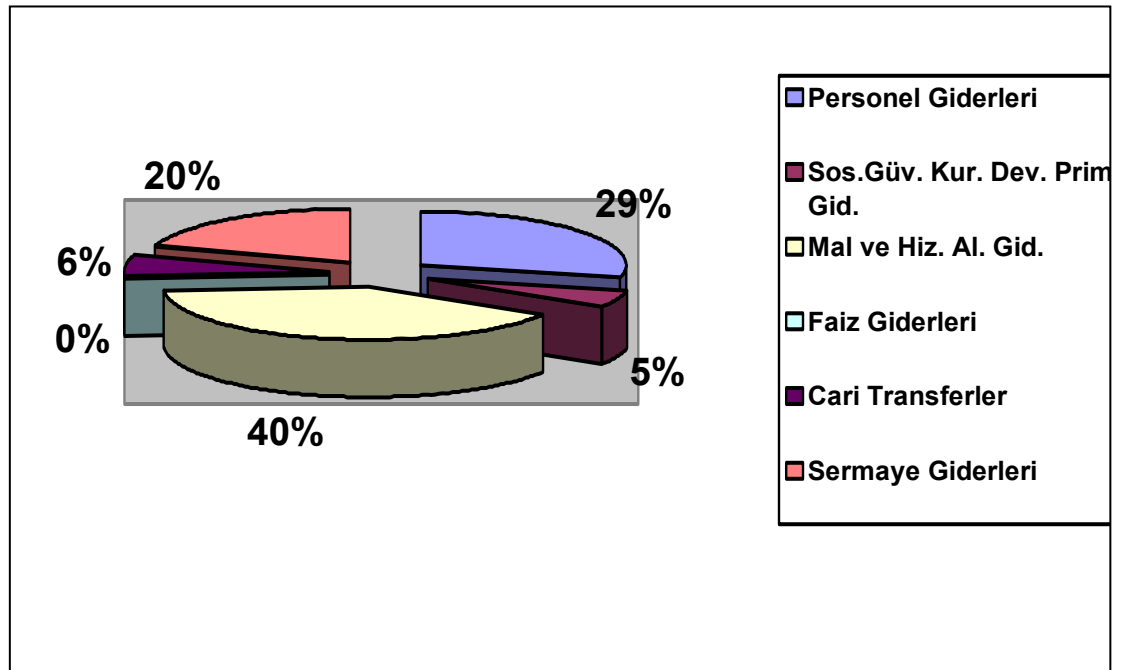
Şekil 4: 2005 yılı giderler



<u>Dağılımı</u>		
Personel Giderleri	3.103.194,60 YTL	%52
Yolluklar	23.981,76 YTL	%01
Hizmet alımları	652.628,55 YTL	%11
Tüketim Mal. Ve Malz. Al.	759.074,77 YTL	%13
Demirbaş Alımları	59.787,77 YTL	%01
Makine Tec. Taşıt Alımı	308.889,39 YTL	%05

2006 YILI	Bütçe	11.925.000,00 YTL
	2005 yılından devreden ödenek	3.990.699,00 YTL
	Gider	8.109.560,00 YTL
	İptal olunan ödenek	6.485.195,00 YTL
	2007 yılına devir eden ödenek	1.320.943,00 YTL
	Gerçekleşme Oranı	%50
	Bir önceki yıla göre artış	%36 ¹⁵⁷

Şekil 5 :2006 yılı giderler

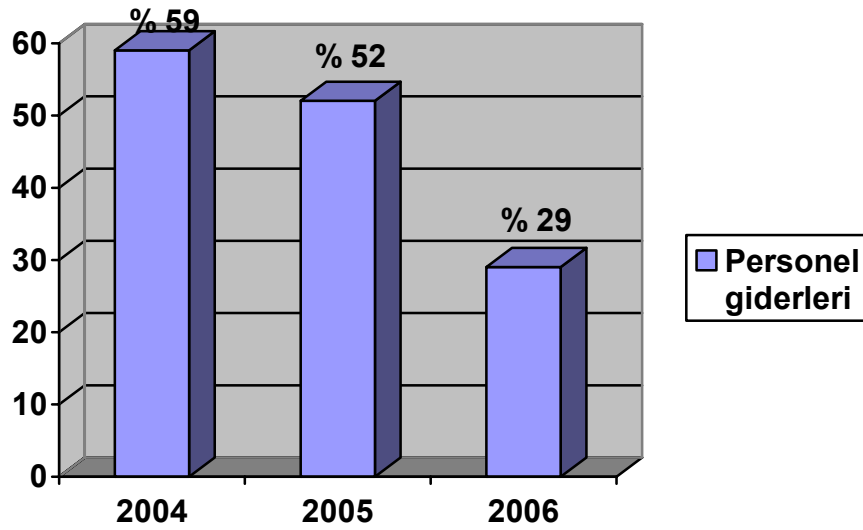


¹⁵⁷ Babaeski Belediyesi 2006 yılı Çalışma Raporu

<u>Dağılımı</u>		
Personel Giderleri	2.355.816,52 YTL	%29
Sos.Güv. Kur. Dev. Prim Gid.	387.950,51 YTL	%05
Mal ve Hiz. Al. Gid.	3.261.099,00 YTL	%40
Faiz Giderleri	3.111,26 YTL	%00

Aşağıdaki tabloda 2004,2005 ve 2006 yıllarına ait personel giderlerinin genel giderler arasındaki payı gösterilmiştir.

Şekil 6:Yıllara göre personel giderleri



Kaynak:Babaeski Belediyesi 2006 yılı Çalışma Raporu

Norm Kadro uygulaması ölçülerine uyum sağlamak adına işçi sayısında sağlanan azalma ile birlikte 2006 yılı personel giderlerindeki belirgin azalış görülmektedir.

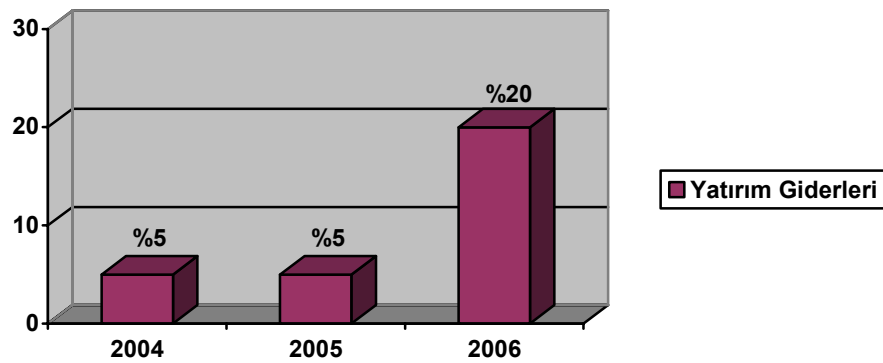
Temizlik Hizmetlerinin ihale yöntemiyle özelleştirilmesinin ardından işine son verilip, tazminatlarını alan işçiler ağırlıklı olarak taşeron firmada çalışma hayatlarına devam etmişlerdir. Ancak ücretlerde düşüş, sosyal haklarda azalma ve sendikasılaşma gibi olumsuzluklarla karşılaşmışlardır. Dolayısıyla çalışma koşullarının kötüleşmesinin yanı sıra iş güvencesi ve iş devamlılığı gibi konularda sorunlar yaşamışlardır. 2006'dan bugüne taşeron firmada çalışmaya devam eden işçi sürekli değişim göstermiştir.

Yukarıdaki gider tablolarında görülen bir başka durum ise hizmet alımları kaleminde 2006 yılı itibariyle belirgin bir artışın olduğudur.

2004 -----% 6
 2005-----% 11
 2006-----% 40

2006 yılı itibariyle Babaeski Belediyesinde hizmet alımının genel giderler içindeki payı % 40 tır. Ancak buna karşılık yine 2006 yılı itibariyle yatırım giderlerinin genel giderler içindeki payı % 20 ye çıkmıştır. Maliyet azaltıcı etkisiyle özelleştirmenin yarattığı kaynak yatırım giderlerine aktarılmış, böylelikle %15 oranında yatırım giderlerinde artış gözlenmiştir.

Şekil 7:Yıllara göre yatırım giderleri



Kaynak:Babaeski Belediyesi 2006 yılı Çalışma Raporu

Babaeski Belediyesi, 2004, 2005, 2006 yıllarına ait çalışma raporları incelendiğinde, 2006 yılı itibariyle gerçekleşen hizmet satın alma yönteminin personel sayısı ve giderlerinde yarattığı düşüş görülmektedir. Aynı zamanda özellikle 2006 yılı itibariyle artış gösteren yatırım giderleri de göze çarpmaktadır. Özelleştirmenin bilinen maliyet azaltıcı etkisi yatırımlara olumlu olarak yansımıştır.

Babaeski İlçesi, 27631 nüfusa sahip, sanayileşme konusunda çok gelişmemiş, bir yerleşim birimidir.¹⁵⁸ Dolayısıyla yerel yönetimin gelirleri oldukça sınırlı ancak sunması gereken hizmetler neredeyse sınırsızdır. Bilindiği gibi özellikle küçük yerleşim birimlerinde halkın yerel yönetimlerden hizmet anlamında beklentisi oldukça yüksektir. Yerel yönetim, yörenin istihdam beklentilerini ile de karşı karşıyadır. Ancak 5393 sayılı Belediye Yasası ve devamında 2006 yılı itibariyle yürürlüğe giren Norm Kadro Yönetmeliği, yerel yönetimleri, personel istihdamı ve hizmet sunumu konularında sınırlamış, adeta elini kolunu bağlamıştır. Hizmet özelleştirmesi ve yasaya göre sınırlandırılan personel giderleri gibi zorunluluklar mevcut işçi sayısında azaltmaya gidilmesini zorlamıştır. Dolayısıyla iş sözleşmesi fesh edilen işçiler ya taşeron firmada çalışmaya ya da bir anlamda işsiz kalmaya zorlanmıştır. Bu yeni düzenle belediyeler, hizmet sunumu konusundaki etkin rollerini yitirmiş, yerel halkla taşeron firma arasında aracı olmuşlardır.

Bilindiği üzere, 22.02.2007 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına dair yönetmelik gereğince geçici işçiler 5 ay 29 günden fazla süre çalıştırılmadığı için ilişkileri kesilir. Bu uygulama zorunlu olduğundan süre sonunda mevcut geçici işçilerin kurumla ilişkisi sona erer. Bu durum yıllar itibariyle ortaya konan Babaeski Belediyesi personel dağılımlarında görülmektedir.

Babaeski Belediyesinin 2004, 2005 ve 2006 yıllarına ait personel giderlerinin bütçe içerisindeki payları, hizmet satın alımı ile ilgili oranları, 2005 yılında yürürlüğe giren Belediye Yasası ve 2006 yılında yürürlüğe giren Norm Kadro Uygulamasının etkileri ile birlikte değerlendirilmiştir. Devam eden yıllara ait (2007, 2008, 2009) Babaeski Belediyesi Çalışma Raporlarındaki bütçe kalemleri, paylar ve sonuçları ise şöyledir:

¹⁵⁸ 2007 yılı Babaeski Belediyesi Çalışma Raporu

1-2007 yılına ait Çalışma Raporuna göre 2007 ve öncesindeki 2005 ve 2006 yıllarına ait personel oranları karşılaştırıldığında, 2005 yılında toplam personel sayısı içerisindeki işçi payı % 58, 2006 yılında bu oran % 54, 2007 yılında ise aynı oran % 50 ye düşmüştür.2006 yılından 2007 yılına kadar geçen sürede Babaeski Belediyesi % 4 oranında işçi azaltmış olduğu görülmektedir.¹⁵⁹

2007 yılına ait bütçe incelendiğinde ise Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin bütçe içerisindeki payı % 51 olduğu görülmüştür.2005 yılına ait Mal ve Hizmet Alımları payı % 11, 2006 yılında ise % 40 olan pay, görüldüğü üzere % 51 e yükselmiştir. Babaeski Belediyesinin Temizlik Hizmetlerinden sonra Park ve Bahçe , ulaşım gibi hizmetleri de satın aldığı bilinmekte olup bu durum Mal ve Hizmet Satın Alımına ait paya yansımıştır.

2-2008 yılı itibariyle toplam personel içerisindeki işçi personel payına baktığımızda oran % 49 dur. Geçmiş yıllara göre işçi personel sayısındaki azalış özellikle hizmet satın almaya paralel olarak devam etmektedir.

Yıllara göre işçi personel dağılımı:

2005 yılı	% 58
2006 yılı	% 54
2007 yılı	% 50
2008 yılı	% 49

Yine 2008 yılına ait bütçe içerisinde personel giderleri % 30 da sabitlenebilmiş ve yasa ile belirtilen bütçe içerisindeki personel gideri sınırı aşılmamıştır. Bilindiği üzere 5393 sayılı Belediye Yasası gereğince Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde ise bütçe içerisindeki pay %52 ye yükselmiş bir önceki yıla göre % 1 oranında artış görülmüştür.¹⁶⁰

2008 yılına Ait Bütçe Dağılımı :

Personel Giderleri	2,728,093.17 TL	%30
Sos. Güv. Kur. Dev. Prim Gid.	430,492.71 TL	%5
Mal ve Hiz. Al. Gid.	4,715,810.87 TL	%52
Faiz Giderleri	78,650.22 TL	%1
Cari Transferler	1,059,076.46 TL	%11

¹⁵⁹ Babaeski Belediyesi 2007 yılı Çalışma Raporu

¹⁶⁰ Babaeski Belediyesi 2008 yılı Çalışma Raporu

Sermaye Gid.	132,851.00 TL	%1
Toplam	9,144,974.43 TL	

3-2009 yılında Babaeski Belediyesinin personel içerisindeki işçi personel payı % 48 dir. Aynı yıla ait bütçe içerisindeki personel gideri payı % 32 dir. Yine Mal ve Hizmet Alımı ile ilgili bütçe içerisindeki pay % 55 olup bir önceki yıla göre % 3 oranında bir artış göstermiştir.¹⁶¹

Babaeski Belediyesinin yıllar itibariyle bütçe içerisindeki, personel gideri, Mal ve Hizmet Alımı paylarına bakıldığında birbirine paralel olarak düşüş gösterdiğini görmekteyiz. Aynı paralellikle işçi personel sayısının da azalışını gözden kaçırmamak gerekir. Çünkü hizmet özelleştirmesiyle özellikle işçi personel sayısı azaltılmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi bunun nedeni, 2006 yılında yürürlüğe giren Norm Kadro Uygulaması ve 5393 sayılı Belediye Yasasının ortaya koyduğu hükümlerdir. Babaeski Belediyesi örneğine baktığımızda, yıllar itibariyle işçi personelin kurum içerisindeki sayısında ve dolayısıyla personel giderlerindeki azalış göze çarpmaktadır. Buna Hizmet Alımı ile ilgili oranı da eklediğimizde, taşeron firmalar yoluyla hizmet sunumuna gidildiği ve işçilerin taşeronlaşmanın yarattığı sonuçlardan payını aldığı görülmektedir. Hizmet özelleştirmesi ve personel sınırlandırılması ile ilgili zorunlu kılınan tüm belediyelerde benzer tablo karşımıza çıkmaktadır.

¹⁶¹ Babaeski Belediyesi 2009 yılı Çalışma Raporu

SONUÇ

Küreselleşme neoliberal politikaların sonucu olarak ortaya çıkmış bir süreçtir. Devletin küçülmesi, ekonomik alandan çekilmesi, ulusdevletin egemenliğini azaltır,yerini çokuluslu şirketlerin ve uluslararası örgütlerin egemenliğine bırakmaktadır.Özelleştirme uygulamaları ile devlet ekonomik etkinliğini hatta hizmet sunma anlayışını sınırlamış.Bu alanı özel sektöre bırakma anlayışını ortaya koymuştur.

Özelleştirme uygulamalarının salt merkezde değil, yerel yönetimler de de uygulandığı görülmektedir. Yerel yönetimler maliyeti azaltma ve kaynak yetersizliği gibi gerekçelerle hizmet özelleştirmesi yöntemlerini uygulamaktadırlar.Devlet yasal düzenleme ve uygulamalarla özelleştirmeyi zorunlu kılar hale getirmiştir.Yerel yönetimler hizmet sunmaktan çok hizmetin sunulmasına aracılık eden kamu kurumları olmuşlardır.

Bu çalışmada yerel yönetimlerde hizmet özelleştirmesinin avantaj ve dezavantajları değerlendirilmiştir. Ancak konu çalışma hayatına etkileri bakımından da irdelenmiştir.

Yerel yönetimler, 5393 sayılı belediye yasası ve 2006 yılında yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartları ile personel istihdamı, personel giderinin bütçe içerisindeki payı ile ilgili sınırlandırmaları ile mevcut zorunlu hizmetlerini gerçekleştiremez olmuşlardır.Bunun üzerine yasa ile özelleştirmenin adeta zorunlu kılındığı söylenebilir.

Belediyeler, özelleştirme ve taşeronlaşma uygulamaları ile hizmet sunma anlayışında ciddi bir değişim yaşamışlardır. Özellikle çalışma ilişkileri açısından bakıldığında taşeronlaşmanın, ücret,esnek istihdam sözleşmeleri,çalışma koşulları ve iş kaygısı gibi konularda işçi aleyhine bir tablo ortaya koyduğu görülmektedir.

2006 yılı itibariyle Bakanlar Kurulu kararıyla ortaya konan “Norm Kadro Uygulaması” ile kamu örgütlerinde kamu hizmetine bakış ve çalışma ilişkileri değişim

göstermiştir. Mahalli idareleri ve bağlı birlikleri de kapsayan bu uygulama ile artık kamu hizmetlerinin taşeron firmaya yaptırılması adeta zorunlu kılınmıştır. İşçi istihdamı ve giderleri konularında ortaya konan sınırlamalar yerel yönetimlerin hizmetleri gerçekleştirebilme koşullarını ortadan kaldırmıştır. Taşeronlaşma ile işçi, bu yeni yapı içerisinde sendikasızlaşma, sosyal haklar, ücret, çalışma koşulları açısından sorunlarla karşılaşmaktadır.

Norm kadro uygulamasıyla belediyelerde istihdam yapısı ve hizmet sunumu anlayışı değişmiş yerel yönetimlerin adeta bir piyasa gücü olması amaçlanmıştır. Belediyelere kar amacı güden bir işletme anlayışı dayatılmaktadır.

Taşeronlaşma uygulamalarının çalışma ilişkilerinde yarattığı olumsuzluklar devletin ortaya koyacağı sosyal politikalarla giderilebilir.

Örneğin, taşeronlaşma hem belediyelerde hem de diğer sektörlerde de taşeronlaşmanın yarattığı sorunlar karşısında etkin bir denetim mekanizması oluşturulmalıdır

Ayrıca, herhangi bir koşul olmaksızın tüm çalışanlar için iş güvencesinin getirilmesi gerekmektedir. Amaç, işçiye sınırsız bir iş güvencesi vermek değil, işçiye ve ailesine belli bir gelir güvencesi sağlamak ve ancak haklı sayılabilecek nedenler doğrultusunda iş akdini feshedilebilir kılmaktır.

Çalışma standartlarının iyileştirilmesinde, çalışanlar haklarını birlikte arama yoluna gidebilirler. Bu durumda sendikalar önemli rol oynarlar. Oysa sendikaların içinde bulundukları sorunlar ve mevcut yapıları ile sorunları giderme konusundaki etkinliklerinin ne olacağı bilinmemektedir.

Sosyal devlet ilkesinin gereği olarak özelleştirme olgusuna bakış açısının salt maliyet değil, sosyal etkileri de kapsayan nitelikte oluşması gerekmektedir. Anayasada 2.madde ile ortaya konmuş ve devamında pek çok madde ile desteklenen sosyal devlet ilkesi gereği devlet, güçlü karşısında güçsüzü korumakla yükümlüdür.

Taşeronlaşmanın maliyet azaltıcı yönü ön plana çıkmıştır. Çalışma koşulları ve hizmet anlayışındaki piyasalaşma da tartışılmalıdır. Taşeronlaşmanın yarattığı sosyal etkiler irdelenmeli ve dikkate alınmalıdır.

KAYNAKLAR

Acartürk Ertuğrul,(2001), “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”,Yerel Yönetim Dergisi,Yıl:7,Sayı:6

Acsher,(1987)The Politics of Privatization-Contracting Out Public Servives, Mac. Millian Education Ltd. London

Aktan Coşkun Can,1990, “KİT.lerde Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi”,TİSK İnceleme Yayınları No:12. Ankara

Aktan Coşkun Can,(1992),”Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”, TÜSİAD Yayını, İstanbul

Alper Yusuf,(1994), “İktisadi ve Sosyal Amaçlarıyla Özelleştirme”,Sağlık İş Yayınları. Ankara

Altıntaş M. Berra,(1988), “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri”, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Yayın no: 8, Ankara

Atasoy Veysel,(1993),”Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu”, Nurol Matbaacılık Yayını, Ankara

Babaeski Belediyesi 2006 yılı Çalışma Raporu

Baily Robert,(1993) “Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları”(Çev. Aytaç Eker) Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Editörler Coşkun Can Aktan, Aytaç Eker) İstanbul

Bağce H. Emre, (1999)"Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", Amme İdaresi Dergisi, 32/4, Aralık

Bal Hüseyin, (1999)Kent Sosyolojisi, Ankara,Turhan Kitabevi

Balta,Tahsin Bekir, (1970)“İdare Hukuku I”AÜSBF Yayını,Ankara

Bedir Eyüp,(1992) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinden Doğan Problemler ve Çözüm Önerileri, Metal İş Sendikası Yayını, Ankara

Birgül A. Güler,(1997) “Küreselleşme ve Yerelleşme”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 6, Sayı:4

Boratav Korkut,(1995) “Ekonomi ve Küreselleşme”, Küreselleşme Hikayesi, (Der.: Işın Kansu), DostYayınları, Ankara

Bozkurt Veysel, (2000)"Küreselleşme", Küreselleşmenin İnsani Yüzü İçinde.Derleyen: Veysel Bozkurt, Alfa Y., Bursa

Bozkurt Ömer ve diğerleri, 1998, "Kamu Yönetimi Sözlüğü", TODAİE Yayını No:283, Ankara

Bozdoğan, Recep(2000) "Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme" , Yerel Yönetimler Sempozyumu, TODAİE, Yayını

Burink Frank,(1987) "Privatization in Europe", Entrepreneurship and Privatizing of Government, (Edt.Calvin A.Kent), Quorum Boks, New York

Butler Stuart,(1993)"Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi"(Çev. Coşkun Can Aktan) Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Editör: Coşkun Can Aktan, Aytaç Eker) İzmir

Cevizoğlu Hulki,(1989), "Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme", İlgı Yayıncılık, İstanbul

Chossudovsky Michel, (1999), "Yoksulluğun Küreselleşmesi", Çev: Neşenur Domaniç,Çiviyazıları, İstanbul

Common Richard K.,(1998), "Convergence and Transfer: a Review of the Globalisation of New Public Management", International Journal of Public Sector Management

ÇAKICI Latif,(1992), "Türk Ekonomisi Nereye Gidiyor?", AÜ Basımevi, Genişletilmiş 3.Baskı, Ankara

Dede, Emre,(2000) "Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli, Yerel Yönetimler Sempozyumu, TODAİE,Ankara

Dedeoğlu Beril, (1995)"Küreselleşme-Bölgeselleşme", Coşkun Kırca'ya Armağan, GS Üniversitesi, İstanbul

DPT,(1991), "Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması", Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları,Ankara

DPT, Yerel Yönetimler, (2001), "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Rapor"Ankara

Erbay Yusuf, "Kavram Olarak Küreselleşme", Yeni Türkiye, 21. Yüzyıl Özel Sayısı-I (Sayı 19),İstanbul

Ersöz, Halis Yunus, (2001)"Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi" Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,Ankara,Cilt: 10, Sayı: 2

Eryılmaz, Bilal,(1989)"Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler "Türk İdare Dergisi,Ankara,Yıl: 65,Sayı:382

Eryılmaz, Bilal, EKEN, Musa(1989) “ Mahalli idarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları, Türk İdare Dergisi,Ankara,Sayı: 387

Falay, Nihat,(1994) “Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunları” Özelleştirme Tartışmaları, (Yayına Hazırlayan: Aykut Polatoğlu) Bağlam Yayınları

Friedman Milton,(1996), “Capitalism and Freedom,” Muzaffer Dartan, Privatization in the UK and Turkey with Particular Reference to the Coal Sector “İstanbul: University of Marmara European Community Institute,s.9

Geo, R., (1991), “The Growth of Producer Services Industries: Sorting Through The Externalization Debate”, Growth & Change, Vol:22

Gökbayrak Şenay, Genel İş Emek Araştırma Dergisi, (2005/2), Esnek İstihdam Stratejileri ve İşçi Sağlığı ve Güvenliği Açısından Ortaya Çıkan Riskler

Habermas Jürgen, (2000)Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti,Çev:Medeni Beyaztaş,Bakış Y.,İst

İdari ve Mali Mevzuat Dergisi ,(2006)Sayı:11, Cilt:6, Sf:3-12

İşmen Bülent,(1995)Hükümetin G Gözdesi Yap-İşlet--Devret Projeleri , Ekonomik Trend Dergisi, Yıl:3, Sayı:23,Nokta Basın Yayın, İstanbul

Karahanogulları, Onur,(2001)“Kamu Hizmetlerinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi, “Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Cilt: 10, Sayı: 4

Karaman, Zerrin Toprak, Özgür Hüseyin,(1993)İzmir Büyükşehir Yönetim Alanında Belediye Şirketleri, Türk İdare Dergisi,Sayı:399

Karluk S.Rıdvan,(1996) Türkiye’de KİT’ler ve Özelleştirme,İstanbul, Esbank, Yayın No:5, 1994, s.126.

Kavruk,Hikmet;(1993) “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler”,Türk İdare Dergisi,Yıl 65,Haziran

Kaya Bekir,1997,“Özelleştirmenin Gerçekleri Zorlukları ve Bilinmeyen Yönleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 69

Kaya Bekir,(1992), “Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu”, TODAİE Yayını, Ankara

Kazgan Gülten,(2005), “Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen”, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,İstanbul

Keleş Ruşen,(1987)“Yerel Yönetimler ve Konut” Ankara Üniversitesi, S.B.F. Dergisi,Sayı:1-4

Keles Ruşen,(1994)”Fransa’da ve İspanya’da Yerinden Yönetim”,Türk Belediyecilik ve Konrad Adanauver Vakfı Yayınları, Ankara

Keyman E.Fuat, (2000), “Türkiye ve Radikal Demokrasi”, Alfa Y.İstanbul

Kepenek Yakup,(1990), “100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Kamu İktisadi Teşebbüsleri”, Gerçek Yayınevi, İstanbul

Kilci Metin,(1994)KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması. DPT yayınları Ankara

Kieron Walsh, 10 Mayıs 1995, “Public Services and Market Mechanisms Competition, Contracting and New Public Management”, Macmillan Ltd.,Publisher:Palgrave Macmillan

Koçdemir Kadir, (2000)"Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", Türk İdare Dergisi, Yıl 72,sayı:429

Köksal, Tunay, (1993), “Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları”, DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yayını,Ankara, No: 2328

Onar Sıddık Sami;(1966) “İdare Hukukunun Umumi Esasları”,Cilt 1, İsmail Akgün Matbaası

Özdek Yasemin,(1999)"Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar". Amme idaresi Dergisi, Cilt 32, Sayı 3

Özelleştirme Olayı,1992, “Toplumsal-Ekonomik Boyutları ve Çalışanların Sorunları Üzerine Bir İnceleme” ,Ankara,TESİS Yayınları

Yayman Hüseyin, 3/2000,“1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi

Pierson Christopher, (2000),”Modern Devlet”, Çev: Dilek Hattatoğlu, Çiviyazıları, İstanbul Sevil Güven,1996, “Borsada Satış Yoluyla Özelleştirme ,Eskişehir,Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:927

Şaylan Gencay,(1995), “Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi”, İmge Kitabevi, Ankara

Tan Turgut,(1992),“KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar”, AİD, Ankara,C. 25

TODAİE,(1990),“Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor”, “Kaya Raporu”,Ankara

Toprak,Zerrin;(1990) “İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı”,Türk İdare Dergisi,Yıl 62,Sayı 387,Haziran

Tutar Hasan,(2000),”Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi”, Hayat Yayıncılık, İstanbul

Tutum Cahit,(1994), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”,Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı,Yıl 1, Sayı 5,Ankara

Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi,(2001),İstanbul,Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No:221

Ulusoy Ahmet,(2002),”Mahalli İdareler Maliyesi”, Seçkin Yayınları, Ankara

Uzunoğlu Sadi, “Türkiye’de Özelleştirme” “İstanbul Üniversitesi İ.İ.B.F.Yayınları,No:265 ,Alfa Basım yayım ve dağıtım,İstanbul

Ünal, Ömer F,(1999) “Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Alternatif Yöntemler”Journal Of Qafkaz Üni.C:2,Sayı.1

Yalçındağ Selçuk, (1999), “Federal Almanya’da Yerinden Yönetim”, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanauver Vakfı Araştırma Dizisi,Ankara

Yerel Yönetim ve Denetim Makaleler, (Haziran 2006) , “Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ve Mahalli İdare Birliklerinde Norm Kadro Uygulaması”, Cilt:11, Sayı:6, Sf:15,Ankara

Yereli, Ahmet Burçin,(1995), “İzmir’deki BİT’ lerin Özelleştirilmesine Yönelik Stratejiler, ve Yöntemler”, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir

Yıldırım Selahattin,(1993), “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, İstanbul

Yıldırım, Uğur, (2004),“Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Ankara,Cilt: 13, sayı: 4

Zengin, Eyüp,(1999) “Özelleştirmenin Kentsel Yasam Kalitesi Üzerine Etkileri, Türk İdare Dergisi, Yıl: 75 sayı: 425

İTERNET KAYNAKLARI

Aktürk Songül,(Uludağ Üniversitesi, İİBF, Çalışma Eko. End. İlş.), İşgücünün Küreselleşmesi,
<http://www.isguc.org/cilt:3,sayı:2>

Koray Meryem, "Küreselleşme Süreci ve Ulus-Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları"
www.selimtuncerbog.com/BLOG/kuresellesme.doc (20.06.2010)

www.iiisabel, Governance and Administration in the 21st Century : New Trends and New
 Techniques(Athens 2001).22.05.2006

Öztürk Nursel, http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm,22.04.2010

5393 sayılı Belediye Kanunu, www.tbmm.gov.tr,12.04.2010

<http://www.geleceksosyalizm.net/ozellestirme-uezerine-notlar-oktar-tuerel-t1506.html>,22.04.2010

<http://www.ydk.gov.tr/egitim-notlari/ozellestirme.htm> 15.11.2005

<http://yayed.org/sorunlar/normkadrosistemiuzerineyayedgorusu>.14.08.2007

www.belgenet.com/yasa/k5215.html.107k.18.06.2008

<http://www.yayed.org.tr>.23.10.2008

<http://yayed.org/sorunlar/normkadrosistemiuzerineyayedgorusu>.22.05.2010

www.genel-is.org.tr/gead/5.doc.03.11.2008

www.spf.boun.edu.tr,Arastirma Projesi-Sendikalar.pdf.11.06.2006

www.tumbelsen.org.tr/dokuman/kuresellesme.doc.

www.genel-is.org.tr/gead/5.doc.03.12.2009

<http://www.izmir.bel.tr>.02.08.2010

<http://www.isguc.org>/Zencirkıran Mehmet,Küreselleşme:Sorunlar ve Çözüm Önerileri, cilt:3,sayı:1

